

ATTI PARLAMENTARI
VII LEGISLATURA

Doc. XXVIII
n. 6

CAMERA DEI DEPUTATI

PROGRAMMA DI RISTRUTTURAZIONE
DELLA AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA
1979-1981

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLE FINANZE
(MALFATTI)

Presentato alla Presidenza il 15 marzo 1979

PAGINA BIANCA

INDICE

	<i>Pag.</i>
Cap. 1. INTRODUZIONE	7
Cap. 2. LA RIFORMA DELL'AMMINISTRAZIONE	10
Cap. 3. PIANO DI RISTRUTTURAZIONE DEGLI UFFICI	
3.1. Introduzione	13
3.2. Imposte dirette	14
3.2.1. Situazione attuale e principali disfunzioni . .	14
3.2.2. Obiettivi del piano	16
3.2.3. Piano degli interventi	17
3.2.3.1. Centri di servizio	17
3.2.3.2. Potenziamento del personale addetto all'accer- tamento	20
3.3. IVA	27
3.3.1. Situazione attuale e principali disfunzioni . .	27
3.3.2. Obiettivi del piano	28
3.3.3. Piano degli interventi	28
3.3.3.1. Potenziamento del personale	28
3.3.3.2. Decentramento degli uffici	29
3.3.3.3. Semplificazione delle procedure	30
3.4. Registro	35
3.4.1. Situazione attuale	35
3.4.2. Obiettivi ed interventi previsti	35
3.5. Dogane	39

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

	<i>Pag.</i>
3.5.1. Premessa	39
3.5.2. Situazione attuale	40
3.5.2.1. Dogane	40
3.5.2.2. Uffici tecnici delle imposte di fabbricazione .	41
3.5.2.3. Laboratori chimici	41
3.5.3. Attuali procedure, loro esame critico e programma di riforma	41
3.5.4. Proposte	42
3.6. Catasto	45
3.6.1. Nuovo catasto terreni	45
3.6.2. Nuovo catasto edilizio urbano	46
3.7. Contenzioso	47
3.8. Monopoli	49
3.9. Guardia di finanza	50
3.10. Anagrafe tributaria	50
3.10.1. Introduzione	50
3.10.2. Situazione attuale delle procedure	52
3.10.3. Situazione delle procedure a regime	54
Cap. 4. PIANO PER LA FORMAZIONE DEL PERSONALE	56
4.1. Riqualificazione del personale esistente	56
4.2. Addestramento del personale neo-assunto	56
Cap. 5. LA RECENTE EVOLUZIONE DEL SISTEMA FISCALE E LE PROSPETTIVE DELLA POLITICA TRIBUTARIA NEL TRIENNIO 1979-1981	59
5.1. L'evoluzione della pressione e della struttura fiscale	59
5.2. La progressività e il trattamento fiscale dei diversi tipi di reddito	61
5.3. L'efficacia stabilizzatrice dei tributi	65
5.4. Cenno all'autonomia tributaria degli Enti locali .	66
5.5. Alcune linee di politica tributaria per il triennio 1979-1981	68

APPENDICI

	<i>Pag.</i>
Appendice 1 - Criteri generali per la ristrutturazione degli uffici finanziari periferici	71
Appendice 2 - Il sistema informativo delle dogane	73
Appendice 3 - Indagine conoscitiva sul catasto edilizio urbano	77
Appendice 4 - Situazione attuale delle apparecchiature elettroniche ed ipotesi di sviluppo dell'Anagrafe tributaria	83
Appendice 5 - Un'analisi comparata dei sistemi fiscali dei paesi della CEE	86

ALLEGATI

(non compresi in questo volume)

- Allegato A: Rilevazione degli uffici delle imposte dirette.
- Allegato B: Progetto di fattibilità dei Centri di servizio.
- Allegato C: Rilevazione degli uffici IVA.
- Allegato D: Rilevazione degli uffici del registro.
- Allegato E: Piano di subentro dell'Amministrazione nella gestione del sistema informativo dell'Anagrafe tributaria.

PAGINA BIANCA

1. — INTRODUZIONE

L'attuazione della riforma tributaria ha permesso di conseguire significativi risultati sia in termini di aumento del gettito sia in termini di redistribuzione equitativa del carico fiscale.

Il consistente incremento della pressione tributaria, registratosi negli ultimi quattro anni, è stato pressoché completamente determinato dalla crescita della imposizione diretta. Tale aumento ha anche determinato un riequilibrio notevole tra il peso delle imposte dirette e quello delle indirette, che danno oggi un gettito quasi di pari proporzione.

Questo risultato, oltre che dalle nuove strutture impositive introdotte con la riforma tributaria, è stato determinato anche da una serie di provvedimenti volti a semplificare i processi di definizione delle imposte ed a ridurre il ritardo tra la formazione del reddito e la sua effettiva tassazione. La gran parte del gettito delle imposte dirette viene oggi riscossa attraverso ritenute alla fonte, autodeterminazione, autoliquidazione ed anticipi versati in corso dell'anno.

I risultati conseguiti, espressi in modo molto sintetico da una pressione fiscale pari al 34-35 per cento del prodotto interno lordo, ripartita per circa 1/3 in imposte dirette, 1/3 in imposte indirette ed 1/3 in contributi sociali, appaiono ormai consolidati.

Questi risultati rappresentano, però, solo una prima tappa nel lungo processo di trasformazione del nostro sistema tributario, che nel futuro dovrà affrontare problemi di ulteriore aumento della pressione tributaria, di equità di trattamento dei diversi tipi di reddito, di manovrabilità dei tributi ai fini delle politiche economiche.

L'andamento delle imposte, nell'ipotesi di invarianza della struttura normativa e dell'incidenza dell'evasione (che peraltro si vuole radicalmente ridurre), condurrebbe nel prossimo triennio ad una pressione tributaria in lieve diminuzione, se si accettano le attuali previsioni sull'evoluzione delle grandezze macroeconomiche. In realtà non si tratterebbe però di una riduzione effettiva, ma soltanto di un fattore di aggiustamento « tecnico » causato dalla andata a regime dei procedimenti di autotassazione ed anticipo. Se infatti si correggono i dati di cassa per questo tipo di fenomeni si può notare come, anche nelle ipotesi sopra indicate, la pressione fiscale nel prossimo triennio risulterebbe in aumento o, comunque, in condizioni prossime ai livelli raggiunti nell'ultimo biennio.

È evidente però che tale andamento non rappresenta il nostro obiettivo. Esso può invece costituire una rigorosa base di riferimento rispetto alla quale valutare i risultati che l'Amministrazione dovrà perseguire. E in questo senso il problema del recupero delle

aree di evasione e dei fenomeni di erosione fiscale va valutato in tutta la sua importanza, sia sul piano del perseguimento di un obiettivo di rigorosa equità distributiva a parità di peso fiscale complessivo, sia sul piano del necessario processo di aumento della pressione fiscale legata al parallelo aumento delle esigenze di spesa pubblica da soddisfare.

Pertanto, l'aumento della pressione tributaria dovrà nel futuro essere realizzato principalmente mediante una riduzione dell'evasione.

A questo fine è principalmente rivolto questo piano di ristrutturazione che avrà piena realizzazione nell'arco del triennio.

Oltre ai provvedimenti qui di seguito indicati, per il 1979 si potranno attuare delle azioni di emergenza che possano con tempestività rendere più efficace l'azione di recupero dell'evasione sin dai prossimi mesi. Ed in questo senso si utilizzeranno sia le strutture della Guardia di finanza sia quelle dell'Amministrazione civile al fine di accrescere la capacità di verifiche tributarie anche in relazione al provvedimento della bolletta di accompagnamento delle merci ed alla imminente introduzione della ricevuta fiscale.

Inoltre la politica tributaria dovrà soddisfare altre esigenze:

si dovranno attuare interventi innovativi da compiere nella finalità di armonizzare la imposizione sui redditi da capitale;

si potrà ulteriormente avvicinare il momento del pagamento delle imposte rispetto a quello di formazione dei redditi diversi dal lavoro dipendente, anche al fine di un migliore allineamento del trattamento di tali redditi alle condizioni prevalenti nella tassazione dei redditi da lavoro dipendente;

una ulteriore occasione di migliore equità distributiva e di trasparenza fiscale dovrà cogliersi nella revisione delle procedure relative ai regimi semplificati e forfettari di imposizione fiscale, oltre che nella revisione delle agevolazioni tributarie;

dovrà essere introdotta una rigorosa verifica degli obblighi contabili;

dovranno essere rivisti i criteri di valutazione dei redditi derivanti da immobili;

dovrà procedersi all'accorpamento delle aliquote IVA (tenendo conto, peraltro, della compatibilità dell'operazione con gli obiettivi di riduzione del tasso di inflazione).

La politica tributaria non può essere isolata dal contesto generale della politica economica e, a maggior ragione, deve essere coordinata con la politica delle entrate pubbliche diverse dalle imposte. Si pone, quindi, la necessità di assicurare un Centro unico di coordinamento delle entrate che permetta più corrette e rigorose valutazioni complessive circa la politica tributaria, la politica dei contributi sociali e quella delle tariffe pubbliche. Per molti aspetti infatti l'azione perequativa condotta dalla pubblica amministrazione non si esplica soltanto attraverso lo strumento tributario ma vede anche nelle strutture della contribuzione sociale e delle tariffe pubbliche strumenti di rilevante importanza.

Si pensi infatti alla dimensione che assume il sussidio implicito (tipico caso di imposta « negativa ») derivante dalla esistenza della fascia sociale nei consumi domestici di energia elettrica. La tariffa sociale si applica, come noto, a tutte le utenze domestiche con potenza installata fino a 3 kw e fino al consumo annuo per utente di 1800 kwh. In base alle più recenti valutazioni, circa il 94 per cento degli utenti rientra in tale categoria ed il loro consumo di energia rappresenta circa il 70 per cento del totale dei consumi domestici. Ne deriva quindi un onere per l'amministrazione, e un sussidio per gli utenti, stimabile attorno ai seicento miliardi di lire.

Raggiunto ormai un adeguato assetto legislativo del nuovo ordinamento tributario, al centro dell'azione del Ministero delle finanze si porrà nel prossimo triennio la riforma e la riorganizzazione dei servizi finanziari per conseguire un'elevata efficienza organizzativa dell'Amministrazione; la riforma è indispensabile, oltre che per una più efficace lotta all'evasione, per instaurare un rapporto di maggior collaborazione e fiducia con i contribuenti.

Lungo queste linee si articola il piano triennale qui presentato.

Nella prima parte (punto 2) si precisano i passaggi legislativi attraverso i quali si attueranno i vari momenti della riforma dell'Amministrazione.

Nella seconda parte (punti 3-4) si propone il piano operativo di riorganizzazione dei vari comparti dell'Amministrazione finanziaria nelle sue linee essenziali. A supporto delle indicazioni ivi contenute si allegano alcuni studi e programmi specifici, che verificano con maggiore analiticità le caratteristiche operative del Piano nei suoi punti di maggiore impegno, verso i quali dovrà essere rivolta l'attenzione dell'attività di riforma.

Nella terza parte (punto 5), si esamina l'evoluzione, per grandi aggregati, del nostro sistema tributario nel corso degli anni settanta, anche alla luce di quanto sperimentato negli altri paesi della Comunità economica europea. Si propone infine il ruolo che la politica dei tributi dovrà svolgere nel prossimo triennio, nell'ambito della manovra complessiva di politica economica volta a ricondurre il nostro Paese su un sentiero di più accelerata crescita economica, di controllo dell'inflazione, di stabilità del valore esterno della nostra moneta e di maggiore giustizia sociale.

2. — LA RIFORMA DELL'AMMINISTRAZIONE

La riforma dell'Amministrazione finanziaria costituisce il principale obiettivo di questo piano triennale; essa è urgentemente necessaria dopo l'intervenuta riforma del sistema tributario e, più in generale, è coerente con lo sviluppo auspicato dell'intera struttura sociale ed economica del Paese.

Il problema fondamentale, che si pone dopo il passaggio dal « vecchio » al « nuovo » sistema tributario, è rappresentato infatti dal sopravvenuto ed evidente contrasto tra l'ordinamento dei tributi, così profondamente innovato, e le strutture dell'Amministrazione finanziaria rimaste invece praticamente inalterate, anzi indebolite dalle conseguenze dell'esodo anticipato prodotto dalla legge sui combattenti e dalla legge sulla dirigenza. Si è così palesemente avvertita l'obiettivo difficoltà degli uffici finanziari a rispondere ai compiti posti dal nuovo sistema fiscale.

Soltanto negli ultimi anni, tuttavia, e successivamente all'entrata in vigore della riforma tributaria, il tema è stato discusso ed analizzato e gli studi compiuti hanno realmente affrontato il problema della ristrutturazione dell'apparato amministrativo alla luce delle accresciute e del tutto nuove esigenze. Giova menzionare, in particolare, la « Nota sulla situazione del personale e sullo stato dell'Amministrazione finanziaria », redatta dal Ministro dell'epoca Visentini, nonché gli ancor più recenti « Atti della Commissione di studio (presieduta dal Sottosegretario Santalco) per la revisione delle procedure e per la riforma delle strutture centrali e periferiche dell'Amministrazione finanziaria » pubblicati nei primi mesi del 1978.

Le analisi contenute in entrambi i documenti sono alla base del programma triennale per la riforma dell'Amministrazione finanziaria al fine di realizzare quella concreta e sostanziale innovazione delle strutture amministrative, la cui esigenza si trova anticipata nella affermazione politica che « la riforma deve essere legislativa ed amministrativa insieme e questa seconda richiede impegno, coerenza e continuità ancora maggiori che non la prima » (vedi la citata « Nota sulla situazione del personale e sullo stato dell'Amministrazione finanziaria »).

Il disegno di legge di delega per la riforma dell'Amministrazione finanziaria verrà presentato dal Governo alle Camere nel primo trimestre del 1979.

I principi che ispirano la riforma riguardano l'attuazione di un più razionale decentramento amministrativo attraverso la determinazione di precise sfere di competenza da riservare agli uffici peri-

ferici, che dovrebbero quindi risultare dotati di un chiaro ambito di autonomia decisionale relativamente all'esercizio di attività operative nei settori ad essi demandati.

In sede centrale, al fine di predisporre un adeguato sistema di coordinamento tra i vari settori di attività, in modo che sia assicurato il conseguimento degli obiettivi globali di politica tributaria determinati dal Ministero, è prevista l'istituzione di un apposito organismo, denominato Segretariato generale.

Si procederà altresì ad una razionalizzazione e unificazione dei servizi attraverso una articolazione dell'Amministrazione centrale in direzioni generali ispirata all'esigenza di raggruppare, per quanto possibile, funzioni omogenee attualmente distribuite fra le undici direzioni generali esistenti.

In particolare una sola direzione generale raggrupperebbe le competenze che in specie si riferiscono alle imposte dirette e all'IVA, che rappresentano settori interdipendenti e che seguono criteri tendenzialmente omogenei.

Parallelamente, potrà realizzarsi l'unificazione, in uno stesso ufficio, della rappresentanza e tutela dell'Amministrazione finanziaria presso gli organi del Contenzioso tributario.

Presso ogni capoluogo di regione è prevista la istituzione di una Direzione regionale di finanza quale organo di decentramento delle funzioni di coordinamento, di direzione, di amministrazione e di controllo attribuite, al centro, al Segretariato generale ed alle Direzioni generali.

Alle Direzioni regionali spetterà il compito di tradurre i criteri di unicità di indirizzo e di coordinamento dettati dall'Amministrazione centrale, programmando, indirizzando e coordinando a loro volta, tutta l'attività periferica dell'Amministrazione delle finanze. La loro struttura sarà articolata in servizi interni prevedendosi, altresì, l'istituzione di un servizio ispettivo e di un servizio per la formazione e l'aggiornamento professionale alle dirette dipendenze del Direttore regionale.

A livello provinciale sarà organizzato il servizio per la riscossione diretta e coattiva di tutte le entrate erariali, anche in relazione alla soppressione delle esattorie prevista per l'anno 1983, provvedendo eventualmente, con un congruo anticipo, a renderlo operativo nel campo delle imposte indirette.

Inoltre, saranno riorganizzati i compiti relativi alla tenuta ed aggiornamento del catasto, all'amministrazione dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato ed alle funzioni residuali ora di competenza delle Intendenze di finanza.

I compiti primari dell'accertamento e dell'assistenza ai contribuenti, durante il periodo di graduale attuazione degli uffici unici tributari (vedi Appendice 1), saranno assolti facendo ricorso a schemi organizzativi basati su strumenti di stretto coordinamento e di incisiva integrazione dell'esercizio delle funzioni dei vari uffici.

Al fine di stabilire una migliore collaborazione con i comuni nell'accertamento sarà prevista la istituzione di Consigli tributari provinciali, composti da rappresentanti dell'Amministrazione finan-

ziaria e da rappresentanti degli Enti locali, quali organi consultivi dell'amministrazione stessa.

L'azione di accertamento nel breve e medio periodo sarà affidata anche a nuclei misti di accertatori con l'ausilio dei necessari supporti informativi e di collegamento per ogni ufficio, essenziali per una visione complessiva del fenomeno tributario relativo al singolo contribuente, con il compito di condurre accertamenti globali.

A tale scopo sarà necessario procedere parallelamente alla armonizzazione della legislazione sull'imposizione diretta e su quella indiretta, con particolare riferimento ai controlli.

Di particolare rilievo per la lotta all'evasione fiscale sarà altresì il potenziamento programmato delle verifiche parziali, che, realizzabili in congruo numero, potranno fungere da idoneo fattore di dissuasione nei confronti dei potenziali evasori.

È infine indispensabile provvedere alla unificazione dell'inquadramento del personale (oggi frammentato in sessantanove ruoli), ovviamente nella più rigorosa attenzione per le specifiche competenze tecniche e professionali richieste nell'espletamento delle molteplici funzioni dell'Amministrazione finanziaria.

Questo è un punto di passaggio obbligato per una utilizzazione più razionale del personale e quindi per una maggiore produttività degli uffici.

Infine, dovrà essere rivisto il sistema di reclutamento del personale.

La qualificazione professionale dovrà essere assicurata al personale direttamente dall'Amministrazione in relazione alle concrete esigenze; sull'acquisizione di tale qualificazione dovranno imperversare sia i criteri selettivi per la progressione in carriera sia quelli per il reclutamento del nuovo personale.

3. — PIANO TRIENNALE PER LA RISTRUTTURAZIONE DEGLI UFFICI

3.1. — INTRODUZIONE.

Nel triennio 1979-81 è indispensabile provvedere non solo alla definizione normativa della riforma ed alla sua graduale applicazione, ma anche al potenziamento quantitativo e qualitativo del personale ed al miglioramento delle strutture dell'Amministrazione finanziaria.

Nelle pagine che seguono sono illustrati i programmi che nel triennio dovranno essere realizzati per conseguire tali obiettivi.

La riforma tributaria ha comportato il passaggio da un sistema caratterizzato da circa cinque milioni di dichiarazioni in un anno ad un sistema che si esprime in circa 25 milioni di dichiarazioni. Il cambiamento della natura dei tributi ha prodotto una radicale trasformazione dei sistemi di verifica e di controllo, oggi centrati sull'accertamento analitico su base documentale, sulla determinazione del reddito sulla base dei bilanci e delle scritture contabili, sull'accertamento della cifra di affari. Ciò richiede un sistema efficace di controlli e di verifiche che sappia rispettare la « filosofia » della riforma compiuta. Da ciò la necessità di avere nell'anno il numero degli accertamenti indispensabile per dare piena credibilità ad un sistema fondato sulla ritenuta alla fonte, da un lato, e, dall'altro, sull'autodeterminazione dell'imposta e di assicurare la qualità degli accertamenti fondati in generale su basi analitiche.

L'obiettivo del presente programma triennale nel campo degli accertamenti è quello di arrivare ad avere una capacità di 600.000 accertamenti annui, 300.000 per le imposte dirette e 300.000 per l'IVA, tenendo, ovviamente, conto delle possibili connessioni tra i rispettivi accertamenti. In particolare, nel settore delle imposte dirette, i 300.000 accertamenti previsti, saranno principalmente svolti nell'ambito dei redditi di lavoro autonomo, degli imprenditori e delle società. Da ciò la necessità di potenziare il personale e di assicurarne la piena rispondenza sul piano tecnico-professionale. Il potenziamento del personale rispetto al numero di controlli che si ritiene indispensabile compiere nell'anno (oltre che all'espletamento di altre fondamentali attività, quali l'assistenza al contribuente) comporta:

a) la definizione di nuove procedure che consentano un miglioramento della produttività degli uffici ed un recupero di dipendenti che si dedichino soprattutto all'attività di accertamento;

b) la riqualificazione del personale inquadrato in qualifiche inferiori, ma attualmente largamente utilizzato per mansioni superiori, ovvero oggi non utilizzabile nel modo più razionale perché inquadrato in una molteplicità di ruoli tra loro non permeabili e quindi distribuito senza razionalità nei diversi uffici;

c) un recupero, sia pure parziale, di mobilità del personale;

d) l'adeguamento degli organici e la conseguente assunzione del personale occorrente.

Nel prosieguo del presente documento vengono descritti i modi nei quali si vuole sviluppare questa azione nei principali settori dell'Amministrazione finanziaria per concretare gli obiettivi proposti.

A sua volta l'Anagrafe tributaria rappresenta, e sempre più rappresenterà nel triennio, un poderoso sussidio per la gestione dei tributi e per l'attività di controllo e di verifica. Essa, tuttavia, impone che si provveda con la massima tempestività al potenziamento dell'Amministrazione finanziaria e nello stesso tempo ad immettere nel sistema settori fin qui esclusi (come il settore delle dogane, del catasto e la gestione del personale).

Infine è indispensabile affrontare e risolvere i gravi problemi del contenzioso. Non si tratta solo di dare credibilità ad un sistema sanzionatorio che, nei casi prescritti dalla legge, prevede anche l'azione penale, che oggi però, rinviata come è all'esaurirsi di un procedimento troppo lungo, finisce per perdere considerevolmente d'efficacia, ma anche di abbreviare i tempi del contenzioso stesso, sia innovando nelle procedure che lo regolano (ed eliminando da esse l'occasione di ingiustificate lungaggini), sia potenziando il personale delle segreterie delle Commissioni tributarie, sia migliorando la qualità stessa dei controlli al fine di ridurre il numero dei ricorsi.

Non è retorico ricordare che l'azione di potenziamento e di riforma dell'Amministrazione finanziaria riguarda un settore essenziale nella vita della Comunità nazionale, preposto come esso è al perseguimento dei fondamentali obiettivi di equità fiscale iscritti nella Costituzione.

3.2. — IMPOSTE DIRETTE.

3.2.1. — *Situazione attuale e principali disfunzioni.*

La situazione a livello periferico del sistema « Imposte dirette » è stata « radiografata » attraverso una serie di rilevazioni condotte nel corso del 1978. Esse proseguono l'indagine illustrata nella « Nota sulla situazione del personale e sullo stato dell'Amministrazione finanziaria » e la rendono puntuale per singolo ufficio rispetto:

al personale (per carriera);

al carico di lavoro (per tipo);

ai risultati della gestione (in termini di gettito);

ai locali (per destinazione);

alla strumentazione.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

La tabella 3.2.-A riepiloga al livello nazionale i dati raccolti al 31 dicembre 1977 in 465 uffici distrettuali delle imposte dirette che hanno operato nell'anno, e per i quali sono previsti interventi in questo piano triennale. La documentazione analitica sulla rilevazione condotta è riportata nell'allegato A.

Dalla tabella e dagli accertamenti sui nuovi tributi effettuati nel 1978, si rileva che:

a fronte di 8.500 addetti della carriera esecutiva vi sono 3.700 direttivi e solo 800 di concetto, il che indica una evidente carenza di personale della carriera di concetto, peraltro necessario ai compiti legati alle azioni di accertamento; va aggiunto che, nel corso del 1978, sono stati assunti 1.400 terminalisti che vanno a sommarsi agli 8.500 della carriera esecutiva;

gli accertamenti sui nuovi tributi effettuati nel 1978 sono circa 70.000, pari al 2,3 per cento delle dichiarazioni dei lavoratori autonomi, degli imprenditori e delle società nei riguardi dei quali in via sostanziale si muove l'azione di accertamento; anche quest'ultima percentuale, tuttavia, non è ancora sufficiente a scoraggiare l'evasione fiscale;

la superficie dei locali a disposizione degli uffici è pari a 372 mila metri quadrati di cui ben 68.000 (18 per cento) dedicati agli archivi e tuttavia insufficienti in relazione alla massa crescente di documenti (20 milioni di dichiarazioni all'anno).

Dalla tabella 3.2.-B si desume che mediamente il rapporto dichiarazioni/totale personale in forza è pari a 1.600, che diventa 2.400 rispetto al personale esecutivo, per salire a 26.000 rispetto al personale di concetto; il che dimostra in modo ancora più incisivo la carenza di personale di quest'ultimo tipo.

Dalla tabella 3.2.-C risulta che:

i giorni non lavorati per congedi straordinari e scioperi sono mediamente 29 all'anno per dipendente; tale dato non tiene conto dei congedi ordinari;

il tempo dedicato all'aggiornamento professionale è stato di circa 7.000/8.000 giorni, cioè solo mezza giornata *pro capite*.

L'analisi comparativa dei dati relativi ai singoli uffici fornisce risultati ancora più importanti:

il primo ufficio di Roma gestisce un numero di dichiarazioni (1 milione) pari a 500 volte le dichiarazioni gestite dall'ufficio più piccolo, Squillace (2.000 dichiarazioni); tale eclatante disomogeneità ha come conseguenza immediata l'impossibilità di applicare efficientemente procedure e metodi *standard* di lavorazione presso tutti gli uffici, esalta il manifestarsi delle diseconomie di scala presso i grandi uffici rendendo critica ogni lavorazione e non permette un razionale utilizzo del personale;

il carico individuale di dichiarazioni presenta scarti rispetto alla media nazionale che vanno dal 170 per cento in più dell'ufficio

di Clusone (Bergamo), al 70 per cento in meno dell'ufficio di Taormina, creando una chiara sperequazione nella distribuzione del lavoro fra i diversi uffici e rallentando l'esecuzione delle procedure, specialmente per quanto riguarda quelle automatizzate e centralizzate.

Particolare menzione va fatta per quegli uffici situati nella cinta delle grandi aree metropolitane (Desio, Monza, Casoria, Rivoli, ecc.) che con la riforma tributaria sono letteralmente esplosi pur conservando una struttura di risorse adeguate per un volume di contribuenti cinque volte inferiore.

Il rapporto tra la superficie totale in metri quadrati ed il personale presenta notevoli scarti rispetto alla media (29 metri quadrati per persona), che vanno dal 70 per cento in meno dell'ufficio di Caserta al 31 per cento in più dell'ufficio di Taurianova.

Dalla tabella 3.2-D, infine, aggregando gli uffici secondo la ripartizione territoriale (nord, centro, sud Italia) si ricava una notevole disparità nel rapporto tra numero di dichiarazioni e personale addetto. Infatti, al Nord si ha una eccedenza del 25 per cento rispetto alla media nazionale, mentre al Centro ed al Sud si ha rispettivamente l'11 per cento ed il 28 per cento in meno.

Tale disparità diventa ancora più marcata con riferimento al gettito, poiché al Nord ed al Centro, ogni addetto gestisce rispettivamente il 40 per cento ed il 15 per cento in più di gettito rispetto alla media nazionale, mentre al Sud il 63 per cento in meno.

3.2.2. - *Obiettivi del piano.*

Scopo del piano è l'attenuazione graduale delle principali disfunzioni riscontrate. In particolare nel corso del triennio si dovranno perseguire i seguenti obiettivi tra loro intimamente legati:

a) riportare le attività di *routine* legate alla gestione delle dichiarazioni entro un arco di tempo annuale onde porre fine ai ritardi nei rimborsi e nelle iscrizioni a ruolo; a tal proposito si fa notare che tali attività nei prossimi anni tenderanno ad aumentare non solo in relazione al naturale incremento del numero delle dichiarazioni ma soprattutto per i maggiori compiti che attendono gli uffici, quali il controllo sulle ritenute alla fonte dichiarate dal datore di lavoro con il modello 770 e dal lavoratore con il modello 101, il controllo dell'autotassazione sia nei confronti del contribuente che effettua il versamento che della banca che lo riscuote ed ancora il controllo delle incongruenze che l'Anagrafe tributaria evidenzierà attraverso incroci fra dati provenienti da fonti diverse resi possibili anche da innovazioni legislative;

b) elevare la qualità del servizio fornito al contribuente relativamente alla liquidazione dei tributi e alla emissione dei rimborsi. La migliore effettuazione delle operazioni comporterà come conseguenza diretta la riduzione del contenzioso;

c) portare il livello degli accertamenti al $2 \div 2,5$ per cento dei modelli 740, 750, 760 e 770 (300.000 accertamenti) pari al 10 per cento delle dichiarazioni presentate dai lavoratori autonomi, dagli imprenditori e dalle società.

Per il raggiungimento di tali obiettivi sono previsti, in questo piano, due iniziative fondamentali:

la istituzione dei Centri di servizio, sui quali riversare tutte le attività routinarie e la completa automazione delle procedure di liquidazione dei tributi;

il potenziamento del personale dedicato all'accertamento e la disponibilità di ausili per l'accertamento stesso.

Il potenziamento del personale è essenzialmente legato alle risorse rese disponibili attraverso i Centri di servizio, alla riqualificazione del personale esistente, ad opportune forme di incentivazione, ed infine, ad un riequilibrio del rapporto personale/carico di lavoro ottenuto attraverso un selettivo trasferimento del personale esperto ai Centri di servizio.

Bisogna notare, infine, che la istituzione dei Centri di servizio, risolverà gradualmente anche il problema della carenza di locali che è per alcuni uffici drammatica; ciò avverrà sia attraverso il trasferimento di parte del personale ai Centri di servizio, sia attraverso il recupero dello spazio dedicato agli archivi con il graduale trasferimento delle dichiarazioni ai Centri di servizio.

Gli ausili all'accertamento verranno forniti dall'Anagrafe tributaria attraverso l'elaborazione e la trasmissione agli uffici dei dati in suo possesso.

Si porrà inoltre allo studio la definizione di parametri ritenuti ottimali circa la struttura dei diversi uffici in modo da evitare le disfunzioni degli eccessivi carichi ed accentramenti di lavoro. Di conseguenza potrebbe verificarsi l'opportunità di procedere ad una riorganizzazione e ad un decentramento sul territorio dei maggiori uffici delle imposte dirette.

3.2.3. - Piano degli interventi.

3.2.3.1. - Centri di servizio. — I Centri di servizio sono previsti per alleggerire il lavoro di mero controllo ed accrescere la produttività del personale adottando moderni sistemi di lavorazione di tipo industriale nella gestione delle procedure di *routine*; presso i centri dovranno essere svolte le seguenti funzioni:

- a) ricezione delle dichiarazioni;
- b) operazioni connesse alla liquidazione dei tributi;
- c) formazioni dei ruoli;
- d) rimborsi;
- e) controllo dei versamenti per autotassazione;

f) trattamento in prima istanza degli incroci;

g) gestione degli archivi cartacei (per fornire una idea della portata del problema, si tratta già oggi di almeno 70 milioni di modelli).

In futuro, probabilmente al terzo anno di applicazione del piano, i Centri di servizio dovranno trattare in modo unificato sia tutte le dichiarazioni dei redditi sia quelle IVA, nel quadro dell'unificazione delle procedure.

Su tale ipotesi è stata studiata una previsione del volume delle dichiarazioni che i Centri di servizio dovranno trattare.

Tale volume è stato valutato in circa 30 milioni di modelli l'anno, sulla base dei volumi attuali e degli incrementi prevedibili per il prossimo quinquennio secondo i normali fenomeni di modificazione della platea contributiva.

A fronte di tali volumi, gli studi effettuati hanno portato ad un disegno della struttura organizzativa basata su tredici Centri di Servizio, dei quali nove destinati a trattare 2,5 milioni di dichiarazioni, e quattro 2 milioni di dichiarazioni per anno. A tale risultato si è giunti tenendo presenti i seguenti fattori:

la distribuzione geografica dei contribuenti;

la necessità di smaltire il controllo delle dichiarazioni e tutte le sue conseguenze amministrative prima della presentazione della dichiarazione relativa al successivo anno di imposta;

le economie di scala che derivano dalla concentrazione di attività di *routine* sia di tipo manuale che specialistico;

l'opportunità di contenere le dimensioni di un Centro di servizio, per renderlo più agevolmente governabile.

Tenendo presente la distribuzione geografica dei contribuenti e la disponibilità di collegamenti stradali, aeroportuali e ferroviari tra i Centri di servizio, gli uffici e l'Anagrafe tributaria, si è ipotizzata una localizzazione che, per quelli da 2,5 milioni di dichiarazioni prevede indicativamente le seguenti sedi:

Torino per servire parte del Piemonte e la Val d'Aosta;

Genova per servire la restante parte del Piemonte, la Liguria e la Sardegna;

Milano per servire la provincia di Milano;

Mantova o Bergamo per servire il resto della Lombardia;

Verona per servire parte del Veneto;

Bologna per servire l'Emilia Romagna;

Firenze per servire la Toscana e l'Umbria;

Roma per servire il Lazio;

Bari per servire Puglia-Calabria-Lucania.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

La distribuzione prevista per quattro Centri di servizio da 2 milioni di dichiarazioni è indicativamente:

Treviso per servire il Friuli-Venezia Giulia, il Trentino-Alto Adige e la restante parte del Veneto;

Ancona o Pescara per servire Marche e Abruzzi;

Napoli per servire Campania e Molise;

Palermo o Catania per servire la Sicilia.

Lo studio per la localizzazione ottimale dei Centri è ora in fase di approfondimento.

Il dimensionamento del personale da impiegare nei Centri di servizio è stato effettuato tenendo presenti:

il volume delle dichiarazioni da trattare;

la capacità produttiva per le singole fasi di lavorazione;

la distribuzione nell'anno del carico di lavoro.

Il dimensionamento è stato effettuato tenendo conto anche del carico derivante dall'IVA, anche se si è previsto di lavorarne tutte le dichiarazioni presso i Centri solo nella seconda fase di attività.

Da quanto sopra esposto, gli studi effettuati hanno determinato l'esigenza di circa 6.000 unità di personale per il funzionamento dei Centri di servizio.

Come si rileva dalla tabella 3.2-E il fabbisogno prevalente, in base alle funzioni, riguarda gli impiegati di concetto e gli esecutivi.

Si è individuata in linea orientativa, quale presenza minima di personale « esperto » può permettere al Centro di servizio di funzionare; tale dato è riportato nella tabella suddetta sotto la voce « Rapporto minimo personale "esperto"/"non esperto" ».

Al fine di consentire un impiego effettivamente razionale del personale si ritiene opportuno che, salvo l'individuazione di edifici esistenti che presentino i necessari requisiti, si proceda alla costruzione *ex novo* delle sedi dei Centri con criteri modulari ed uniformi onde ridurre i costi ed i tempi di realizzazione.

In linea di prima approssimazione, presumendo che l'apposito disegno di legge venga approvato dal Parlamento entro il marzo del 1979, la costruzione dei suddetti Centri potrebbe aver luogo:

Centri di Roma e Milano, entro il 1980;

quattro ulteriori Centri entro la primavera del 1981;

i Centri residui entro la primavera del 1982.

La priorità data ai Centri di Roma e Milano nasce principalmente dalla circostanza che da queste due zone proviene quasi il 40 per cento del gettito nazionale delle imposte dirette.

Dalla tabella in precedenza citata risulta anche la necessità di nuovo personale, che verrà assunto nell'ambito del piano per il personale.

Il piano di fattibilità dei Centri di servizio è allegato (allegato B) al presente piano; attualmente una apposita commissione sta predisponendo il disegno di legge per la istituzione dei Centri stessi.

Con l'istituzione dei Centri verrà così completata l'opera di razionalizzazione delle operazioni di gestione dei modelli di dichiarazione, già attivata con la messa in opera ed il funzionamento di procedure automatizzate a cura dell'Anagrafe tributaria.

A partire, infatti, dalla dichiarazione del 1979 le liquidazioni di tutti i tributi saranno automatizzate attraverso procedure che, con accesso agli archivi magnetici centrali dell'Anagrafe, consentiranno agli uffici controlli sempre più incisivi.

L'istituzione dei Centri di servizio e la completa automazione delle procedure di liquidazione dei tributi consentiranno di acquisire speditezza nello svolgimento degli adempimenti di *routine*, guadagnando gradi di libertà per dar luogo allo sviluppo di nuove procedure.

In particolare la notevole massa di segnalazioni che l'Anagrafe tributaria sarà in grado di fornire a seguito delle elaborazioni centralizzate di incrocio fra dati provenienti da fonti diverse potrà essere validata dai Centri di servizio; a seguito, pertanto, dei controlli documentali potrà essere notificata al contribuente, previa modifica legislativa, l'irregolarità rilevata e l'imposta da pagare in conseguenza.

Questo modo di operare presenta il vantaggio di recuperare gettito a seguito di incongruenze rilevate dall'Anagrafe tributaria, risolvendo presso i Centri di servizio un rilevante numero di casi che non richiedono l'apertura di procedimenti di accertamento; agli uffici rimarrà così riservata la gestione degli accertamenti veri e propri.

Nel contempo si potrà ampliare notevolmente il numero delle dichiarazioni sottoposte a rettifica rispetto ai 300.000 accertamenti cui si è fatto cenno in precedenza.

3.2.3.2. — Potenziamento del personale addetto all'accertamento. — L'istituzione dei Centri di servizio, così come si è visto nel paragrafo precedente, permetterà di trasferirvi tutte le attività di *routine* degli uffici, sottraendo soltanto 1.500-2.000 persone esperte nelle procedure.

Poiché la dotazione attuale degli uffici è di circa 14.300 unità, presso gli uffici rimarranno circa 12.500 unità.

Di queste si riuscirà a destinarne progressivamente all'accertamento il 50 per cento mentre la restante parte risulterà impegnata in attività di direzione, di gestione del contenzioso, di assistenza al contribuente e, per quote decrescenti nel tempo, di analisi delle dichiarazioni trattate prima del completo avvio dei Centri di servizio.

Pertanto risulteranno impegnate nell'accertamento circa 6.000 unità che, con una produttività di circa 50 accertamenti annui *pro*

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

capite, permetteranno di raggiungere l'obiettivo prefissato di 300.000 accertamenti l'anno.

La produttività di 50 accertamenti annui *pro capite* costituisce un ulteriore importante obiettivo del piano, che permetterà di mettersi ai migliori livelli europei ed extra europei. Il raggiungimento di tale obiettivo sarà reso possibile da:

riqualificazione del personale;

ausilio dell'Anagrafe tributaria attraverso la trasmissione di notizie certe relative ad atti indicativi di capacità contributiva e di elementi risultanti da elaborazioni di incrocio tra dati provenienti da fonti diverse;

ausilio di procedure automatiche per la gestione delle incombenze amministrative (preparazione, stampa e gestione delle comunicazioni al Comune, al contribuente, ecc.);

più attenta vigilanza sulla quantità e qualità del lavoro effettuato dagli uffici;

più attiva collaborazione dei Comuni relativamente alle conoscenze dirette di cui sono titolari, in materia di licenze di commercio, concessioni edilizie, ecc.

Inoltre, qualora in corso di attuazione del programma si ritenesse possibile superare gli obiettivi indicati si potrà procedere alle assunzioni di nuovo personale da destinare all'accertamento fino ad un livello di circa 1.000 unità. Tale possibilità potrebbe anche essere attuata per raggiungere con maggiore efficacia gli stessi obiettivi posti al settore della imposizione diretta.

TABELLA 3.2-A

RILEVAZIONE RELATIVA AGLI UFFICI IMPOSTE DIRETTE

(Dati complessivi nazionali)

Numero dei reparti: 833

Numero delle sezioni: 1.562

Numero degli uffici: 465

PERSONALE

Carriera	Distaccati da altri uffici	Distaccati ad altri uffici	In forza
Direttiva	126	206	3.668
Di concetto	20	81	789
Esecutiva	60	372	4.907
Meccanografi	65	99	1.533
Ausiliari	11	66	503
Ex II.CC.	17	79	1.387
Non di ruolo	1	7	101
Totale	300	910	12.868

Numero complessivo ore straordinarie lavorate da tutto il personale nel 1977 4.536.335

Numero complessivo giorni non lavorati per congedi straordinari e scioperi nel 1977 . . . 371.149

Numero giorni per corsi di aggiornamento professionale del personale nel 1977 . . . 7.338

CARICO E LAVORO SVOLTO

Modello	Pervenuti nel 1976	Pervenuti nel 1977
101	6.107.318	7.257.511
740	11.029.673	11.445.238
750	308.157	333.593
760	222.577	244.748
770	1.099.878	1.162.965
Totale	18.767.603	20.444.055

ATTIVITÀ DIVERSE.

Numero di certificati rilasciati 2.658.657

Numero volture catastali eseguite 1.080.974

Numero volture catastali arretrate 6.784.845

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Segue: TABELLA 3.2-A

RECLAMI.

Pervenuti nell'anno:					
Primo grado . . .	108.297	Secondo grado . .	23.419	Terzo grado . . .	5.343
Totale generale:		Pendenti presso l'uf-		Pendenti in Com-	
Decisi	242.072	ficio	295.649	missione	449.954

SGRAVI PER INDEBITO.

Pervenuti nel 1977	209.162	Trattati nell'anno .	250.728	Pendenti	348.904
Accolti	205.253	Reddito imponibile .	2.973.738.095	Imposta sgravata .	406.449.881

SGRAVI E RIMBORSI ESEGUITI DAGLI ESATTORI.

Rimborsi eseguiti:	Numero delle quote	296.095	Estimo o reddito .	2.044.902.857
Rimborsi riversati	Numero delle quote	264.379	Importo erariale .	384.363.852
in tesoreria:	Numero delle quote	35.240	Importo erariale .	6.466.914

RIMBORSI PER INESIGIBILITÀ.

Domande presentate n.	96.473	Quote	1.018.929	Ammontare	404.841.873
Domande esaminate n	17.406	Quote	297.497	Ammontare	244.167.841

CONDONO (a).

Carico iniziale delle domande . . .	3.690.126	Carico inizio anno	692.676	Definite nell'anno .	726.317
Reddito imponibile definitivo . . .	7.640.466.104	Maggiore reddito .	2.933.692.060	Imposta erariale .	455.209.474

LOCALI

Superficie in metri quadrati:		Spese per la manutenzione ordinaria	2.610.312		
		Per il pubblico . . .	68.707		
Totale	367.751	Per gli uffici . . .	221.326	Per gli archivi . .	67.998

ATTREZZATURE

Per la elaborazione automatica:					
Numero terminali .	1.032	Installati	682		
Per gli uffici:					
Numero macchine da scrivere . . .	4.894	Numero calcolatrici	4.123	Metri quadrati occupati	13.904
Per gli archivi:					
Metri lineari scaffalature	89.829	Numero buste d'archivio	1.038.102	Numero fotocopiatrici	398

N.B — Tutti gli importi sono espressi in migliaia di lire.

(a) Vedi nota Allegato A - Introduzione.

TABELLA 3.2-B

(Rapporti dichiarazioni/personale)

TOTALI NAZIONALI

Totale dichiarazioni in carico	20.444.055
Personale in forza	(a) 12.888
Dichiarazioni in carico ad ogni impiegato	1.586
Personale direttivo in forza	3.668
Dichiarazioni in carico ad ogni impiegato direttivo	5.574
Personale di concetto in forza	789
Dichiarazioni in carico ad ogni impiegato di concetto	25.911
Esecutivi ed altri in forza	8.431
Dichiarazioni in carico ad ogni esecutivo o ad altri	2.425

(a) Escluso i 1.400 terminalisti assunti nel 1978.

TABELLA 3.2-C

(Straordinari, assenze, locali macchine d'ufficio e corsi d'aggiornamento)

TOTALI NAZIONALI

Totale personale in forza	(a) 12.888
Ore straordinarie complessive	4.536.335
Ore straordinarie per impiegato	352
Totale giorni non lavorati (b)	371.149
Giorni non lavorati per impiegato (b)	29
Totale superficie in metri quadrati	367.751
Superficie per impiegato	29
Totale macchine da tavolo	9.017
Macchine da tavolo per impiegato	0,70
Nuovo giorni per corsi di aggiornamento	7.338
Numero giorni per corsi di aggiornamento per impiegato	0,57

(a) Esclusi i 1.400 terminalisti assunti nel 1978.

(b) Per congedi straordinari e scioperi.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TABELLA 3.2-D

Uffici imposte dirette (Distribuzione territoriale del personale, delle dichiarazioni e del gettito)

	Personale		Dichiarazioni				Gettito		
	Dichiarazioni (milioni)	%	Dichiarazioni personale	Scarto (b)	Gettito in lire (milioni)	%	Gettito personale	Scarto (c)	
Nord	11,3	55,54	2.008	+ 422	9.148.855	61,45	1.618	+ 463	
Centro	4,2	20,35	1.400	— 186	3.934.679	26,43	1.324	+ 169	
Sud e Isole	4,9	24,11	1.157	— 429	1.803.659	12,12	423	— 732	
Totale . . . (a) 12.888	20,4	100,00	1.586	—	14.887.193	100,00	1.155	—	

(a) Escluso i terminalisti inseriti nel 1978.

(b) Dichiarazioni per addetto in (+) o in (—) rispetto alla media nazionale.

(c) Gettito per addetto (in milioni) in (+) o in (—) rispetto alla media nazionale.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TABELLA 3.2-E

DIMENSIONAMENTO GENERALE DEL PERSONALE DEI CENTRI DI SERVIZIO

	Organico a regime		Rapporto minimo personale esperto/non esperto	Numero minimo di unità da trasferire		Numero massimo di unità da assumere				
	1 Centro di servizio da 2,5 milioni	1 Centro di servizio da 2,0 milioni		1 Centro di servizio da 2,5 milioni	1 Centro di servizio da 2,0 milioni	1 Centro di servizio da 2,5 milioni	1 Centro di servizio da 2,0 milioni	Totale generale		
									Totale generale	Totale generale
Direttivi	24	19	24	19	24	19	292	292	—	—
Liquidazione e postliquidazione	184	147	46	37	138	110	562	562	138	110
Lavori esecutivi	145	116	15	12	130	104	183	183	130	104
Coordinamento lavorazioni e mansioni speciali	25	20	25	20	—	—	305	305	—	—
Operai e facchini	25	20	—	—	25	20	—	—	25	20
Terminalisti	69	55	14	11	55	44	170	170	55	44
	472	377	124	99	348	278	1.512	1.512	348	278
			5.756	—			4.249			

3.3. — IVA.

3.3.1. — *Situazione attuale e principali disfunzioni.*

La situazione a livello periferico del sistema IVA è stata anch'essa valutata attraverso un aserie di rilevazioni relative a:

personale (per carriera e per servizio svolto);

carico di lavoro (per tipo);

risultati della gestione (in termini di gettito);

locali (per destinazione);

strumentazione.

La tabella 3.3-A riepiloga a livello nazionale i dati raccolti relativamente ai 95 uffici provinciali dell'IVA (i risultati analitici della indagine sono contenuti nell'allegato C del presente piano); dalla tabella si rileva che:

i rapporti relativi del personale nelle varie carriere risultano sufficientemente equilibrati;

gli accertamenti effettuati nel 1977 sono stati 56.000, pari a circa il due per cento dei 3 milioni di dichiarazioni IVA dello scorso anno, percentuale da ritenere insufficiente a scoraggiare la evasione;

la superficie dei locali a disposizioni degli uffici è pari a 180.000 metri quadrati.

Dalla tabella 3.3-B si desume che il rapporto dichiarazioni/totale personale in forza è pari a 700, che diventa 1.500 relativamente agli esecutivi, 2.300 relativamente agli impiegati di concetto e 4.500 relativamente agli impiegati direttivi.

Si rileva inoltre che:

il rapporto numero dichiarazioni/personale presenta scarti rispetto alla media nazionale che vanno dal + 88 per cento dell'Ufficio di Milano al — 75 per cento di Isernia, creando una notevole sperequazione del carico di lavoro nei diversi uffici;

il rapporto superficie/personale presenta scarti che vanno dal + 18 per cento dell'ufficio di Vercelli al — 46 per cento per quelli di Mantova, Napoli e Latina.

Dalla tabella 3.3-C si desume che:

i giorni non lavorati per congedi straordinari e scioperi sono mediamente 24 *pro-capite*, valore elevato, anche se inferiore di cinque giorni a quello risultante per le imposte dirette;

i giorni dedicati all'aggiornamento professionale sono stati 800 pari a 0,2 giorni per addetto; ancora meno di quanto rilevato per le imposte dirette.

L'analisi comparativa dei dati relativi ai singoli uffici fornisce risultati ancora più interessanti:

l'ufficio di maggiori dimensioni (Milano) gestisce un numero di dichiarazioni, 264.000, pari a 50 volte il numero di dichiarazioni (5.000) gestito dall'ufficio più piccolo (Isernia); tale disomogeneità ha come conseguenza immediata sia pure a livelli inferiori a quelli presenti nel sistema delle imposte dirette, l'impossibilità di applicare efficacemente procedure e metodi *standard* di lavorazione presso tutti gli uffici, esalta il manifestarsi degli effetti di scala presso i grandi uffici rendendo critica ogni lavorazione e non permette un razionale utilizzo del personale; ciò è dimostrato anche dalla mole degli arretrati che è relativamente più elevata nei grandi uffici, nonché dal sistematico ritardo sulle procedure automatizzate indotto dagli uffici più grandi.

Dalla tabella 3.3-D, infine si rileva una notevole disparità tra nord, centro e sud, per quanto riguarda il rapporto dichiarazione/personale che si discosta dalla media rispettivamente di + 25 per cento, — 3 per cento e — 28 per cento; tale disparità diventa ancora più marcata se si considera il rapporto gettito/personale avendosi infatti + 54 per cento il nord, + 18 per cento per il centro e — 70 per cento per il sud.

3.3.2. — *Obiettivi del piano.*

Nel corso del triennio si perseguiranno i seguenti obiettivi tra loro intimamente legati:

- a) portare il livello degli accertamenti dall'attuale 2 per cento al 10 per cento delle dichiarazioni, pari a circa 300.000 accertamenti;
- b) portare le attività di *routine* all'essenziale, onde diminuire i ritardi nella esecuzione dei rimborsi e privilegiare le attività di accertamento.

Per il raggiungimento di tali obiettivi sono previste in questo piano tre iniziative fondamentali:

- a) il potenziamento del personale dedicato all'accertamento, essenzialmente attraverso la riqualificazione del personale in organico, l'assunzione di nuovo personale e la permeabilità dei ruoli;
- b) il decentramento negli uffici di maggior dimensioni delle attività di accertamento;
- c) lo snellimento delle procedure.

3.3.3. — *Piano degli interventi.*

3.3.3.1. — *Potenziamento del personale.* — Per raggiungere l'obiettivo di 300.000 accertamenti annui con una produttività di 50 accer-

tamenti annui *pro-capite*, sono necessarie 6.000 persone; il fabbisogno effettivo risulta però di 5.000 persone dal momento che 1.000 sono già dedicate attualmente all'accertamento, sia pure con produttività minore rispetto a quanto si prevede nel piano.

Il reperimento delle 5.000 unità sarà effettuato per 4.500 unità con assunzioni dall'esterno e per le restanti 500 da altri comparti dell'Amministrazione finanziaria, utilizzando la prevista permeabilità dei ruoli.

La produttività di 50 accertamenti annui *pro-capite* costituisce l'ulteriore importante obiettivo del piano, reso possibile da quanto già detto in relazione agli uffici delle imposte dirette (punto 3.2.1) e dall'effetto positivo del decentramento.

Il piano delle assunzioni dei 4.500 accertatori previsti è il seguente:

1979: 700 persone;

1980: 1.700 persone;

1981: 2.100 persone.

La non uniformità nel tempo delle assunzioni è giustificata dal fatto che una immissione nel primo anno pari *grosso modo* al 50 per cento delle forze provocherebbe un caos amministrativo che determinerebbe un danno forse superiore al beneficio.

La procedura di assunzione e di formazione professionale sarà effettuata secondo nuovi criteri di maggiore efficienza e rapidità così come indicato nel seguito del presente documento.

La immissione delle 500 unità da altri uffici sarà anche essa graduale, previa qualificazione del personale. Va da sé che la immissione del personale sarà effettuata in modo tale da sanare gli squilibri attualmente esistenti nel rapporto tra personale, carico di lavoro e gettito.

3.3.3.2. — Decentramento degli uffici. — Il decentramento degli uffici si rende necessario per tre fondamentali motivi:

portare gli uffici a dimensioni di maggior governabilità ed efficienza evitando che superino certe dimensioni, anche in relazione al nuovo personale da immettere;

avvicinare gli accertatori ai contribuenti sui quali devono effettuare l'azione di vigilanza con tutti i benefici che ne conseguono (maggior conoscenza, minor costo);

separare nettamente il personale preposto all'accertamento da quello addetto agli altri compiti; ciò permetterà non solo una migliore e controllabile pianificazione del lavoro ma eviterà l'impiego di tale personale in altri compiti come spesso oggi avviene in prossimità di scadenze tassative;

l'ufficio decentramento costituirà una sezione staccata dell'ufficio principale con compiti di solo accertamento e sarà dotato di una forza operativa di circa 30 unità; i locali necessari, di circa 450 metri quadrati, saranno acquisiti secondo le normali procedure di locazione.

Il decentramento inizierà nel 1979 per gli uffici di Roma, Milano e Torino, che da soli coprono circa il 42 per cento dell'intero gettito IVA per proseguire poi con altri grandi uffici, in concomitanza con l'immissione del nuovo personale.

Per gli uffici di Milano, Roma e Torino sono previste circa 24 sedi decentrate, con una forza operativa di circa 720 unità.

3.3.3.3. — Semplificazione delle procedure. — Oltre alla progressiva estensione dell'automazione, già in atto con cospicui risultati, un ulteriore snellimento verrà dalla presentazione entro il 1979, di appositi provvedimenti legislativi che tendono ad alleggerire gli uffici di una notevole mole di adempimenti e del relativo flusso di carte.

Sono previsti:

l'abbandono, sia del recupero che del rimborso, di differenze di IVA di minima entità, che emergano dal controllo formale. Risulta, infatti, che circa il 6 per cento del totale delle dichiarazioni IVA presentate nell'anno in corso sono irregolari esclusivamente per un errore contabile d'importo inferiore alle 10.000 lire.

Le segnalazioni di queste dichiarazioni irregolari e l'adozione dei relativi provvedimenti comportano una fase di lavorazione i cui costi non si giustificano in termini di recupero d'imposta;

il rinvio del versamento IVA al periodo successivo, quando la somma da versare non superi le 50.000 lire. Circa il 30 per cento dei versamenti globali eseguiti presso le aziende di credito, ai sensi della legge n. 751 del 1976, non raggiungono tale cifra; peraltro, la riscossione con l'attuale periodicità di queste somme, oltre a comportare un disagio per i contribuenti, costituisce un gravoso impegno per gli uffici, in termini di carico di lavoro. Procrastinando il versamento, gli uffici verranno a realizzare una riduzione netta in termini di minor lavoro nel controllo delle dichiarazioni e dei relativi versamenti; tale provvedimento non comporta alcuna rimessa per l'Erario in quanto il ritardo nell'incasso è compensato dal risparmio della commissione bancaria che è percentualmente più elevato per i versamenti minori;

un limite alla facoltà di richiedere il rimborso, facoltà che dovrebbe essere ammessa solo per somme eccedenti il milione di lire, in quanto per le somme inferiori dovrebbe essere consentita solo la detrazione dal debito d'imposta del periodo successivo. I crediti di imposta in discorso rappresentano il 24,5 per cento dei rimborsi totali.

Per effetto dei provvedimenti testè indicati, si prevede la possibilità di recuperare circa 600 unità lavorative.

Un ausilio importante all'attività di verifica deriverà dall'impiego di 1.500 gruppi della Guardia di finanza, a partire dal gennaio 1979, per il controllo su strada del documento di accompagnamento delle merci viaggianti (connesso con l'attività di verifica condotta dalla Guardia di finanza stessa e dagli uffici finanziari), al fine di colpire anche con questo strumento le pratiche di cessione senza fattura delle merci.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TABELLA 3.3-A

UFFICI IVA — RIEPILOGO NAZIONALE DEL PERSONALE, CARICO DI LAVORO, LOCALI, ATTREZZATURE

NUMERO DI CONTRIBUENTI NEL 1977 = 3.200.000 N. UFFICI = 95

PERSONALE

	Carriera direttiva	Carriera di concetto	Carriera esecutiva	Meccano- grafi	Carriera ausiliaria	Totale
Direzione e segreteria	110	82	281	—	66	539
Primo reparto:						
Bollatura registri	3	11	88	—	33	135
Dichiarazioni anagrafiche	68	77	336	—	6	487
Servizio trasmissione dati	—	—	—	379	—	379
Secondo reparto:						
Verifiche interne	75	152	163	—	—	390
Verifiche esterne	158	162	165	—	—	485
Rettifiche	51	113	122	—	—	286
Contenzioso	84	42	52	—	1	179
Altre attività	16	61	195	—	9	281
Terzo reparto:						
Gestione dichiarazioni	105	293	487	—	8	893
Rimborsi	46	103	141	—	1	291
Cassa	1	287	79	—	3	370
Totale	717	1.383	2.109	379	127	4.715

Numero complessivo ore straordinarie
nel 1977 1.290.356

Numero complessivo giorni non lavoro-
rati per congedi straordinari e scio-
peri nel 1977 111.084

Numero di giorni per corsi di aggior-
namento professionale nel 1977 799

Segue: TABELLA 3.3-A

CARICO DI LAVORO

Dichiarazioni appurate nel 1977 . . .	1.088.176
Processi verbali da definire al 30 giugno 1978	39.737
Numero di ricorsi presentati a tutto il 1977	36.244

LOCALI

Superficie in metri quadrati:

totale	184.393	per il pubblico . . .	23.646	per i terminali . . .	5.962
		per gli uffici	106.210		

ATTREZZATURE

Numero macchine da scrivere	1.237	Numero calcolatrici . .	1.165	Numero fotocopiatrici .	114
				Numero GT24	560
Numero bollatrici registri	31	Numero tagliabuste . .	41		
Metri lineari di scaffalature degli archivi .	39.395				

TABELLA 3.3-B

(Rapporti Dichiarazioni/Personale)

TOTALI NAZIONALI

Totale dichiarazioni in carico	3.200.000
Personale in forza	4.715
Dichiarazioni in carico ad ogni impiegato	679
Personale direttivo in forza	717
Dichiarazioni in carico ad ogni impiegato direttivo	4.463
Personale di concetto in forza	1.383
Dichiarazioni in carico ad ogni impiegato di concetto	2.313
Esecutivi ed altri in forza	2.236
Dichiarazioni in carico ad ogni esecutivo o ad altri	1.431

TABELLA 3.3-C

(Straordinari, assenze, macchine da ufficio,
aggiornamento professionale)

IVA - TOTALI NAZIONALI

Totale personale in servizio	4.715
Ore straordinarie complessive	1.290.356
Ore straordinarie per impiegato	274
Totale giorni non lavorati (a)	111.084
Giorni non lavorati per impiegato (a)	24
Totale superficie in metri quadrati	184.393
Superficie per impiegato	39
Totale macchine da tavolo	2.402
Macchine da tavolo per impiegato	0,51
Numero giorni per corsi di aggiornamento	799
Numero giorni per corsi di aggiornamento per im- piegato	0,2

(a) Per congedi straordinari e scioperi.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TABELLA 3.3.D

(Ripartizione territoriale del personale, delle dichiarazioni e del gettito)

	Personale	DICHIARAZIONI				GETTITO			
		Dichiarazioni (milioni)	%	Dichiarazioni/ Personale	Scarto (a)	Gettito (milioni di lire)	%	Gettito/ Personale	Scarto (b)
Nord	1.998	1,7	53,06	871	+ 175	3.296.000	65,2	1.649	+ 577
Centro	1.048	0,7	21,40	670	— 26	1.214.000	24,0	1.158	+ 86
Sud e Isole	1.669	0,8	25,54	502	— 194	545.000	10,8	326	— 746
Totale	4.715	3,2	100,0	696	—	5.055.000	100,00	1.072	—

(a) Dichiarazioni per addetto in (+) o in (—) rispetto alla media nazionale.

(b) Gettito per addetto (in milioni) in (+) o in (—) rispetto alla media nazionale.

3.4. — REGISTRO.

3.4.1. — *Situazione attuale.*

Anche per gli uffici del registro è stata effettuata una rilevazione della situazione relativa al personale, al carico di lavoro, locali ed attrezzature di cui si allega la tabella 3.4-A con i dati a livello nazionale (i dati analitici sono contenuti nell'allegato D).

Il gettito derivante dall'azione degli uffici è stato, nel 1977, di circa 2.500 miliardi; il rapporto gettito/personale risulta pari a 300 milioni essendo il personale di 8.365 unità.

Tale basso rapporto, rispetto all'IVA ed alle imposte dirette, induce a riflettere sulla possibilità di un migliore utilizzo di parte del personale anche se si deve tener presente delle particolari finalità delle funzioni svolte dagli uffici del registro, quali gli effetti civili della registrazione ed il servizio di cassa per conto di altre amministrazioni o enti pubblici.

Sembra comunque opportuno limitare tali funzioni a quelle effettivamente indispensabili.

È da notare a tal proposito che l'attività degli uffici del registro risulta notevolmente appesantita da una serie di adempimenti e riscossioni il cui gettito è irrisorio, sia dal punto di vista strettamente economico sia dal punto di vista del costo dei servizi, con l'evidente conclusione che, a fronte di riscossioni di imposta inferiore a lire 1.000, si può stimare un costo di esazione di diverse decine di migliaia di lire. Tali anomalie si verificano in modo particolare nelle riscossioni connesse al fondo per il culto, al recupero a favore dell'ENI del costo delle bombole di metano, ai canoni demaniali, alle contravvenzioni stradali, alle tasse consolari per notifiche all'estero di citazioni effettuate per conto del Tribunale (lire 1.000), alle bollette per il deposito cauzionale relativo al sequestro e alla vendita di autoveicoli per conto del Tribunale (lire 40), alle concessioni governative con particolare riferimento alla radio e al rilascio di libretti frigoriferi.

3.4.2. — *Obiettivi ed interventi previsti.*

L'obiettivo fondamentale è in questo settore rappresentato dallo snellimento delle procedure per liberare personale da avviare ad una più incisiva azione di accertamento, presso il registro o presso gli uffici IVA.

Ciò sarà ottenuto essenzialmente attraverso tre provvedimenti:

l'autoliquidazione dell'imposta di registro. Secondo tale progetto il compito di liquidare l'imposta di registro e l'INVIM e di pagarla agli uffici viene affidata ai notai ed agli altri pubblici ufficiali per gli atti da essi rogati od autenticati. Allo stato attuale di studio non tutti i problemi sollevati dalla riforma immaginata sono stati risolti;

la variazione delle procedure di riscossione con l'eventuale soppressione o restituzione agli enti interessati del recupero di crediti di modesta entità;

la revisione delle procedure di valutazione.

Per quanto riguarda l'attività di accertamento dei valori dichiarati negli atti, la rilevazione evidenzia che le valutazioni pendenti sono circa 2.500.000, che quelle iniziate nel 1977 sono 1.600.000 mentre quelle definite nello stesso anno sono 1.300.000: le valutazioni pendenti tendono quindi ogni anno a salire. Lo stesso fenomeno si verifica per il contenzioso; le vertenze pendenti sono circa 300.000, quelle sorte nel 1977 circa 200.000 e quelle definite nello stesso anno 85.000.

Da tale situazione e dall'entità del gettito, deriva l'opportunità di ricercare soluzioni che risolvano il problema.

Sarà inoltre studiata l'opportunità di eliminare alcune duplicazioni attualmente esistenti nel trattamento degli atti riguardanti gli immobili, tra gli uffici del registro e le conservatorie dei registri immobiliari.

TABELLA 3.4-A

(Riepilogo nazionale del personale, carico di lavoro, locali, attrezzature degli Uffici del Registro)

TOTALE NAZIONALE

NUMERO UFFICI:

A RAMI RIUNITI	361
A RAMI DIVISI	77
	—
TOTALE	438
	==

PERSONALE

Funzioni svolte	Carriera direttiva	Carriera di concetto	Carriera esecutiva	Carriera ausiliaria	Operatori	Totale
Direzione e segreteria	439	98	189	28	6	760
Accettazione, liquidazione e registrazione	279	461	899	55	134	1.828
Valutazione	293	340	744	31	6	1.414
Contenzioso e rimborsi	332	194	272	12	—	810
Campione unico	66	113	301	15	1	496
Cassa (comprese procedure esecutive)	17	965	882	58	108	2.030
Archivio ed altre attività	30	82	652	234	29	1.027
Totale	1.456	2.253	3.939	433	284	8.365

Numero complessivo ore straordinarie lavorate da tutto il personale nel 1977 2.713.130

Numero complessivo giorni non lavorati per congedi straordinari e scioperi nel 1977 202.241

Numero giorni per corsi di aggiornamento professionale del personale nel 1977 594

Segue: TABELLA 3.4-A

CARICO DI LAVORO

FORMALITÀ ESEGUITE NEL 1977		ACCERTAMENTO		1978	1977
Atti pubblici	1.542.411	Valutazioni iscritte	1.671.863		1.660.104
Atti privati autenticati	4.241.508				
Atti privati	2.762.749	Valutazioni definite	1.425.660		1.354.423
Atti giudiziari	828.111				
Dichiarazioni di successione	306.766	Valutazioni pendenti a fine anno	2.407.604		2.562.968
Dichiarazioni INVIM	1.823.841				
Dichiarazioni INVIM decennali	11.075	Avvisi accertamenti notificati	625.797		759.402
Bollette	3.699.191				
		Valutazioni definite per con- gruità	525.969		516.298
	Totale				
	15.215.652				

RESIDUI	PROCEDURE ESECUTIVE	CONTENZIOSO
Partite a fine esercizio 1978 relative a:	Pendenti a fine 1976	Vertenze di contenzioso di diritto e di valu- tazione esistenti a fine
multe	563.462	1976
altro		331.651
Partite iscritte nel 1977 relative a:	Iniziate nel 1977	Vertenze sorte nel 1977
multe	609.946	192.394
altro		Vertenze istruite nel 1977
Partite riscosse nell'an- no 1977 in conto re- sidui	Definite nel 1977	153.561
130.783	485.776	Vertenze definite nel 1977
		85.676

LOCALI

Superficie in metri quadrati:		
totale	280.049	per il pubblico
		43.938
		per gli uffici
		142.119
		per gli archivi
		93.992

ATTREZZATURE

Per gli uffici:		Per gli archivi:
Numero macchine da scrivere	4.063	Metri lineari di scaffa- lature
Numero fotocopiatrici	240	81.662
		Numero calcolatrici
		3.411
		Numero macchine con- tabili
		513

3.5. — DOGANE.

3.5.1. — *Premessa.*

L'efficienza degli uffici dell'Amministrazione delle dogane e delle imposte indirette (articolata in tre branche: uffici doganali; uffici tecnici delle imposte di fabbricazione; laboratori chimici delle dogane e delle imposte indirette) è di vitale importanza, tanto per ragioni di carattere economico-sociale che per motivi di carattere tributario.

Dal punto di vista economico-sociale va rilevato che le importazioni di materie prime e di semilavorati, l'esportazione di prodotti agricoli ed industriali, il movimento turistico e la produzione di energia mediante impiego di prodotti petroliferi — che costituiscono la base sulla quale si regge l'intera economia nazionale — sono inevitabilmente compromessi ogni qualvolta il ritmo di funzionamento degli uffici stessi subisce un sia pur lieve rallentamento.

Dal punto di vista tributario si deve tener presente che l'Amministrazione delle dogane e delle imposte indirette garantisce l'accertamento, la liquidazione e la riscossione di oltre un terzo delle entrate tributarie dello Stato, fra le quali le « voci » di gran lunga più importanti sono rappresentate dall'IVA sui beni importati (oltre 5.000 miliardi nel 1977) e dall'imposta di fabbricazione sugli oli minerali (oltre 4.600 miliardi nel 1977).

Inoltre, essendo l'attività dell'Amministrazione collocata a monte dell'intero sistema produttivo nazionale, l'esatta determinazione ai fini fiscali della quantità, della specie e del valore relativo alle merci in importazione ed in esportazione nonché ai prodotti soggetti ad imposta di fabbricazione costituisce il presupposto indispensabile perché altri organi dell'Amministrazione finanziaria possano rigorosamente controllare il volume di affari delle imprese ed il loro reddito imponibile ai fini degli altri tributi.

Occorre ricordare che la legislazione ha subito una profonda evoluzione a partire dalle direttive comunitarie degli anni 1968-1969 (transito comunitario, perfezionamento attivo, modalità di presentazione in dogana delle merci, ecc.). Si è trattato non di semplici adeguamenti normativi, ma di una nuova impostazione degli istituti doganali e di un nuovo modo di affrontare i problemi degli scambi internazionali nel quadro dell'unione doganale, in un contesto operativo di eccezionale impegno causato dal vertiginoso aumento dell'interscambio, che ha messo a dura prova le strutture centrali e periferiche dell'Amministrazione stessa.

Si è dovuto, tra l'altro, superare la falsa convinzione che l'abbattimento dei dazi negli scambi intracomunitari, l'adozione della tariffa esterna comune, l'assorbimento della qualifica commerciale da parte dell'Esecutivo della CEE e l'armonizzazione delle legislazioni avrebbero portato ad uno smantellamento delle dogane. È invece vero il contrario.

La gestione dell'Unione doganale rafforza e modifica i vincoli di solidarietà amministrativa tra Paesi che si trovano a dover lottare

da un lato contro la maggiore pericolosità delle frodi — determinata dall'incremento dei traffici, dalla complessità della normativa comunitaria e dall'ingente valore delle compensazioni previste nello scambio di determinati prodotti agricoli — e dall'altro, contro la penetrante concorrenza dei Paesi terzi, che diventa più incisiva in periodi di anomale variazioni dei costi comparati.

3.5.2. — *Situazione attuale.*

L'Amministrazione doganale, nel complesso delle sue tre branche (dogane, uffici tecnici I.F. e laboratori chimici) disponeva al 31 dicembre 1977, di 6.735 unità lavorative.

Il livello professionale è da ritenere elevato, non solo nell'ambito delle carriere direttive-tecniche (chimici, ingegneri I.F.) ma anche nelle altre carriere amministrative e tecniche, data la diffusa specializzazione in discipline merceologiche, contabili e giuridiche.

3.5.2.1. — *Dogane.* — La branca originale è articolata in 3 uffici centrali, 13 compartimentali doganali e 54 circoscrizioni (uffici direttivi, di controllo e ispettivi) e in 447 uffici operativi (dogane principali, secondarie, sezioni doganali).

Nel 1977 l'intero apparato, che disponeva di una forza di 5.068 unità lavorative, ha prodotto 12 milioni di documenti di stretta pertinenza tributaria (esclusi, quindi, atti e certificazioni e adempimenti scritture interni) e apportato al bilancio statale (accertato, riscosso direttamente e versato in Tesoreria) 6.321 miliardi di lire (di cui 857 miliardi di pertinenza CEE). Il gettito delle dogane per addetto è di 1.247 milioni di lire annue.

I provvedimenti (documenti) per addetto sono 2.367 annui.

Considerando nel complesso in 5 milioni le ore dedicate all'accertamento tributario da parte del personale destinato a tale attività (3.000 unità × 6 ore × 280 giorni l'anno) si perviene a quantificare in 2,4 le operazioni doganali espletate da ciascun funzionario in un'ora. Tale dato scende a 1,9 qualora si assumano alle ore disponibili nell'arco 8-14, le prestazioni straordinarie che si rendono necessarie (intorno alle 40-50 ore mensili per addetto).

Qualora si consideri che una buona parte delle operazioni doganali sono espletate fuori della dogana, in magazzini e stabilimenti spesso distanti decine di chilometri dalla sede dell'ufficio, e si sottragga conseguentemente dai 30 minuti per operazione il tempo necessario per raggiungere il luogo dello sdoganamento, si perviene alla conclusione che operazioni spesso complesse debbono essere completate nel giro di pochi minuti, certamente insufficienti per un esauriente accertamento fiscale.

Il dato, di per sé serio, diviene preoccupante se si considera lo squilibrio del rapporto operazione/uomo tra talune dogane ed altre.

Ad esempio nel solo compartimento di Milano si eseguono operazioni per circa un terzo del volume nazionale con unità lavorative pari ad un decimo dell'intera dotazione nazionale, con un rapporto, quindi, di sei operazioni orarie per addetto.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Le strutture immobiliari, le attrezzature e le infrastrutture degli uffici doganali sono anch'esse insufficienti. Inoltre nelle dogane disagiate, specialmente quelle di confine, non sono reperibili alloggi per gli impiegati, che devono spesso abitare in centri vicini, con gravi disagi di trasferimento.

3.5.2.2. — Uffici tecnici delle imposte di fabbricazione. — La branca degli uffici tecnici delle imposte di fabbricazione si articola in 1 ufficio tecnico centrale, 40 uffici tecnici delle imposte di fabbricazione e 59 uffici di ripartizione o di zona. L'introito apportato allo Stato è asceso nel 1977 a 5.149 miliardi di lire. La forza è di 1.447 unità lavorative. La redditività *pro capite* è quindi pari a 3,6 miliardi di lire. Nel ramo delle II.FF. si riscontrano le medesime deficienze evidenziate per gli uffici doganali.

Gli adempimenti degli UTIF si sono inoltre notevolmente accresciuti negli ultimi anni. A tale crescita si contrappone una dotazione organica ampiamente insufficiente in tutte le carriere.

Nonostante il massiccio ricorso agli straordinari vanno accumulandosi quindi arretrati di adempimenti, di appuramenti e di scritture interne che indubbiamente facilitano le frodi. Ciò anche perché quasi tutto il personale viene adibito nei servizi, esclusivamente esterni, presso stabilimenti industriali e depositi. Le caratteristiche di frazionamento del servizio « a domicilio » rendono problematiche le possibilità di meccanizzazione delle procedure. In questo settore, in sostanza, le deficienze sono quasi esclusivamente di risorse umane.

3.5.2.3. — Laboratori chimici. — Sono organi di consulenza specialistica delle dogane, degli UTIF e, in minore misura, di altri uffici statali.

Comprendono 1 laboratorio chimico centrale e 18 laboratori compartimentali.

Il personale in dotazione era al 1° gennaio 1978, di complessive 220 unità. Nel 1977 sono stati espletati 134.000 accertamenti analitici (610 annui *pro capite*) che, in relazione al personale adibito ad attività di laboratorio (circa 80 chimici), ascendono a 1.675 accertamenti per unità.

La dotazione di apparecchiature è largamente insufficiente.

3.5.3. — *Attuali procedure, loro esame critico e programma di riforma.*

L'esperienza degli ultimi anni ha dimostrato che il testo unico del 1973 deve essere sottoposto ad una parziale revisione critica. Per conseguenza si continuerà nell'azione di modifica legislativa e regolamentare, già iniziata da circa un anno, incentrata su due direttrici di fondo:

I) rielaborazione di determinate procedure in vista, da un lato, del loro snellimento funzionale e dall'altro di un più efficace espletamento dei controlli. In questo quadro viene definito il pro-

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

blema della cosiddetta territorialità delle dogane con particolare riferimento all'analisi dei flussi di scambio e di traffico;

II) riesame accurato delle sanzioni in modo da farle corrispondere alla effettiva dannosità del fenomeno del contrabbando e dell'evasione doganale in genere, senza trascurare che la maggiore liberalità legislativa, indotta anche dalla unione doganale, può premiare comportamenti più spregiudicati da parte degli operatori. Presupposto indispensabile del potenziamento del settore è l'esigenza di un unico centro, presso il quale affluiscano dati e altre informazioni suscettibili di analisi e di elaborazione e dal quale siano, poi, diramati i risultati conseguiti oltre che dagli uffici periferici anche dagli stessi organismi che hanno contribuito alla trasmissione dei dati stessi. A tale scopo sarà adibito il sistema elettronico centrale delle dogane in corso di approntamento, la cui descrizione sommaria è esposta nell'Appendice 2.

A tale proposito non va trascurato il notevole apporto, in termini di semplificazione e di realizzazione, determinato dall'introduzione della meccanizzazione degli uffici doganali (appendice 3.5.). I provvedimenti attuati al riguardo in via amministrativa anticipano le soluzioni auspiccate sul piano legislativo, avendo già introdotto il principio dell'autotassazione, quello del controllo di determinati dati e fasi dell'accertamento e di un sostanziale snellimento delle procedure di contabilizzazione e pagamento dei diritti.

3.5.4. — *Proposte.*

Pur riconoscendo che il sorgere di costose aree attrezzate a gestione privata ha consentito all'Amministrazione di far fronte alle esigenze dei nuovi sistemi e flussi del traffico internazionale, continuare ad affidarsi all'iniziativa dei privati operatori per la soluzione dei problemi delle strutture doganali, può pregiudicare qualunque azione di rinnovamento e di riforma. Occorre, quindi, attuare un serio programma di costruzione di nuovi impianti e di ampliamento e ammodernamento di quelli esistenti, nel triennio 1979-1981. Il bilancio di previsione 1979 prevede l'avvio di tale programma.

La spesa globale del triennio è stata calcolata in circa 180 miliardi, nei quali sono anche comprese le somme occorrenti per la costruzione di un numero limitato di alloggi per il personale che è in servizio presso valichi di confine (ove non si rinvencono possibilità alternative di sistemazione che non siano eccessivamente costose). In sintesi, la ripartizione di tale stanziamento dovrebbe essere così articolato:

120 miliardi per le sedi delle dogane, dei laboratori chimici compartimentali e del Laboratorio centrale;

30 miliardi per le attrezzature;

30 miliardi per circa 700 alloggi di servizio.

Non meno determinanti delle carenze di infrastrutture sono quelle di adeguamenti tecnici e di personale specializzato, tenendo

anche presenti i sempre più pressanti diversificati compiti demandati da norme nazionali e comunitarie. Non può trascurarsi il cronico disagio causato al funzionamento degli uffici da una dotazione organica, fissata nel 1961 e quindi deficitaria, che costringe tuttora ad un massiccio ricorso alle prestazioni straordinarie. All'inizio degli anni settanta, l'entrata in vigore delle note leggi sull'esodo anticipato del personale statale ex combattente e del personale delle carriere direttive hanno aggravato il problema privando l'Amministrazione di oltre un migliaio di impiegati, fra i più esperti e preparati. Solo nel 1977, attraverso l'utilizzazione dei posti resi disponibili dalla legge 4 agosto 1975, n. 389, è stato possibile colmare in parte i vuoti verificatisi negli organici delle dogane, mentre attualmente è in corso l'immissione in servizio di 300 meccanografi.

Ovviamente tutto ciò è insufficiente rispetto alle esigenze pressanti dei servizi. Nel primo trimestre del 1979 verrà pertanto presentato un disegno di legge per il potenziamento dell'organico nel quadro di un piano pluriennale del settore.

Inoltre, dopo il pressoché totale rifacimento delle disposizioni preliminari alla tariffa dei dazi doganali, già approvato dall'apposita commissione interparlamentare, saranno al più presto portati all'esame della Commissione stessa provvedimenti di notevole portata innovativa, tra i più importanti dei quali si segnalano:

la modifica delle disposizioni del testo unico, riguardanti la modalità di compilazione e presentazione della dichiarazione doganale e « l'obbligo di indicazione del codice fiscale del proprietario delle merci »;

la rielaborazione degli articoli 50 e seguenti del testo unico concernenti le modalità di accertamento e riscossione dei tributi doganali;

la ristrutturazione del servizio di riscontro della Guardia di finanza.

L'obbligo d'indicazione del codice fiscale prima richiamato consentirà di inserire nell'Anagrafe tributaria i dati relativi ad un settore di così grande importanza fino ad ora rimasto escluso.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

AMMINISTRAZIONE PERIFERICA DELLE DOGANE ED IMPOSTE INDIRETTE — ANNO 1977

Personale	Distribuzione del personal		Percentuali assenze (diverse dal congedo ordinario)	Prestazioni straordinarie (n. ore) nel 1977	Introiti in milioni) di lire	Attività	Quantità trattate
	Organico	Presenti					
DOGANE							
Carriera direttiva	1.215	(a) 2.019	5,1	6.279.840	6.324.412	Documenti emessi 12 milioni di cui: 8.700.000 su dichiarazione scritta	Esportazioni in miliardi: Lire 39.736
Carriera di concetto	1.558	881	6,3				
Carriera esecutiva	1.268	969	8,3				
Carriera ausiliaria	1.183	1.61	6,8				
Altri (RSE, ecc.)	—	54	5,0				
	<u>5.224</u>	<u>4.984</u>					
U.T.I.F.							
Carriera direttiva	170	105	2,2	1.718.400	5.148.811	Fabbriche e magazzini sotto controllo: Distillerie alcool 416 Magazzini alcool 1.463 Fabbriche birra 33 Fabbriche zucchero 55 Magazzini zucchero 162 Raffinerie oli minerali 37 Officine energia elettrica 25.400	Produzione e consumi: Derivati oli minerali tassati tonnellate 67.780.716 Birra prodotta ettolitri 7.300.250 Produzione energia elettrica ca milioni KWh 159.840 Zucchero q.li 12.367.098
Carriera di concetto	821	631	2,2				
Carriera esecutiva	860	560	4,5				
Carriera ausiliaria	150	108	8,1				
Carriera operaia	43	15	n.r.				
Altri (RSE, ecc.)	—	13	n.r.				
	<u>2.044</u>	<u>1.432</u>					
LABORATORI CHIMICI							
Carriera direttiva	163	99	1,7	230.400	—	Campioni analizzati: N. 116.034	—
Carriera esecutiva	103	93	6,4				
Carriera ausiliaria	70	48	4,3				
	<u>336</u>	<u>240</u>					

(a) Di cui 883 unità in soprannumero per effetto della legge n. 319 del 1972.

3.6. — CATASTO.

3.6.1. — *Nuovo catasto terreni.*

L'accertamento dei redditi del capitale fondiario e del capitale agrario e lavoro direttivo è lasciato per i terreni al catasto che vi provvede mediante stima censuaria basata su tariffe di reddito dominicale e di reddito agrario.

La legge di riforma tributaria ha radicalmente mutato l'impostazione formativa dei nostri catasti con il passaggio da un catasto stabile ad un catasto attuale, avente lo scopo di determinare una redditività imponibile la più possibile aderente a quella effettiva.

A tal fine l'Amministrazione del catasto e dei Servizi tecnici erariali, in collaborazione con la Commissione censuaria centrale, sta studiando la determinazione di nuove linee su cui indirizzare la revisione generale degli estimi e del classamento nonché il modo per conseguire una più precisa rispondenza delle intestazioni di partita e delle mappe con la realtà rilevata.

È indispensabile il massimo impegno dell'Amministrazione per poter passare, almeno per i terreni, entro il 1982, dall'attuale sistema di rivalutazione con coefficienti degli estimi del 1937-38 alla razionale applicazione di nuove tariffe di estimo studiate in modo di dare ad esse la massima aderenza alla realtà imponibile.

Nel triennio 1979-1981 si raggiungeranno i seguenti importanti obiettivi per quanto riguarda la meccanizzazione del settore.

a) *Completamento dell'impianto meccanografico.* — Attualmente sono in conservazione meccanografica gli atti catastali di 2.223 comuni. Nel primo semestre del triennio in esame, ultimati alcuni appalti già in corso, il numero dei comuni meccanizzati risulterà di 5.430.

Completata questa prima fase, è previsto l'affidamento in appalto dei lavori di formazione dell'archivio meccanografico per la residua parte dell'intero territorio nazionale, con l'esclusione dei comuni nei quali vige il catasto ex austriaco (390 comuni su un complessivo nazionale di 8.074 comuni). Tale operazione permetterà alla fine del triennio una gestione integralmente automatizzata degli archivi di 7.684 comuni. L'onere previsto nei tre esercizi è di lire 6.600 milioni.

b) *Conservazione automatizzata.* — Il completamento dell'impianto meccanografico consentirà di avere a disposizione una vera e propria banca di dati, che risulterà facilmente integrabile con tutti quegli altri elementi di conoscenza che verranno ritenuti necessari in relazione ad ogni possibile esigenza, compresa la revisione degli estimi in relazione all'esigenza di una più corretta valutazione dei valori.

Per sopperire alla necessità di ottenere permanentemente aggiornato l'archivio meccanografico, si renderà indispensabile, nel triennio, potenziare il sistema di elaborazione dati, adeguando l'attuale potenza alle reali esigenze operative. Si prevede, pertanto, di va-

riare progressivamente la configurazione del Centro informativo del catasto per consentirgli di sopperire ai sempre crescenti carichi di lavoro.

Nella realizzazione di tale configurazione, si terrà conto delle implicazioni connesse allo sviluppo di un diverso sistema informativo, attualmente allo studio, che prevede l'integrale automatizzazione dei servizi (certificazioni e visure) attraverso l'utilizzazione diretta degli archivi magnetici.

3.6.2. - Nuovo Catasto edilizio urbano.

Nel settore del Catasto edilizio urbano (nell'appendice 3 si presentano i risultati dell'indagine conoscitiva) è da prevedere l'inizio delle operazioni di meccanizzazione, che peraltro dovranno essere precedute da una fase di studio approfondito inteso alla definizione di un modello funzionale, che permetta non già una semplice trasposizione meccanografica di procedure attualmente manuali, bensì l'individuazione di spunti di semplificazione e modernizzazione dell'istituto, in armonia alle possibilità tecnologiche connesse all'utilizzo del sistema elaborazione dati.

Un problema di particolare importanza è costituito dal collegamento fra catasto urbano ed equo canone.

Com'è noto l'attuale legge sulla disciplina delle locazioni di immobili urbani (27 luglio 1978, n. 392) il riferimento al catasto è previsto dall'articolo 16 (Tipologia) per l'adozione di coefficienti correttivi del costo base degli immobili (articolo 14) in relazione alla categoria di classamento catastale.

È anche noto che l'articolo 12 della legge 392 prevede all'ultimo comma che le modalità previste dalla detta legge per la determinazione dell'equo canone « si applicano fino all'attuazione della riforma del Catasto edilizio urbano ».

In proposito occorre subito osservare che, dovendo ovviamente recepire il Catasto la situazione di redditività effettiva degli immobili, la citata riforma è già condizionata dall'intervenuto regolamento dei fitti portato dalla legge 392/78.

In altre parole, agli immobili urbani soggetti all'equo canone, che sono la parte di gran lunga più significativa del patrimonio nazionale di immobili, il catasto potrebbe, nella sua revisione, attribuire il reddito del quale sono capaci, che è appunto l'equo canone.

Oltre a ciò, il Catasto può però intervenire anche su altre linee.

In primo luogo si potrebbe costituire un archivio del valore catastale degli immobili, basato sul « costo del prodotto edilizio », ben più raffinato e preciso di quello che deriva dalle norme portate dalla legge n. 392, che sono per diversi aspetti ancora approssimative.

In secondo luogo potrebbe conservare in maniera opportuna i parametri disaggregati che concorrono alla formazione del suddetto costo, al fine della coerente variazione di esso nel tempo.

È importante notare che sia nel catasto dei terreni sia in quello urbano verranno intensificate le operazioni di aggiornamento delle scritture catastali; il personale, attualmente pari a 7.590 unità, viene all'uopo integrato con l'assunzione temporanea di geometri e per-

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

sonale esecutivo, prevista dalle leggi sull'occupazione giovanile. A questo proposito, è in corso di attuazione il primo piano di assunzione di 2.983 giovani (attuato in 3 scaglioni), mentre il CIPE ha approvato il secondo piano (1979-1980) per l'assunzione temporanea di 2.757 giovani.

3.7. — CONTENZIOSO.

Aspetto essenziale di un sistema tributario equo ed efficiente è rappresentato da un contenzioso rapido ed efficace. Sono note le carenze strutturali ed operative dell'attuale ordinamento: si consideri la pendenza di procedimenti che risulta dalle tabelle allegate, che vanno integrate con l'ulteriore carico dei ricorsi presentati, in misura notevole, nel corso del 1978, anche per effetto degli accertamenti notificati entro il 31 dicembre 1977 per i vecchi tributi.

S'impone, pertanto, come primo urgente rimedio uno snellimento delle procedure dei ricorsi ed il potenziamento degli uffici di segreteria.

Entro il marzo 1979 saranno adottate modifiche al decreto del Presidente della Repubblica n. 636 del 1972, concernente il contenzioso tributario, le quali, a parte alcune norme circa i componenti delle Commissioni tributarie, contengono una serie di disposizioni che modificano e sveltiscono le procedure, allo scopo di rimuovere alcune delle cause di ritardo nella trattazione dei ricorsi.

In particolare, per la redazione e la presentazione dei ricorsi e degli appelli, saranno adottate norme tassative per garantire l'identificazione dell'atto impugnato; per snellire il lavoro delle segreterie delle Commissioni si è stabilito che la copia del ricorso deve essere comunicata, all'ufficio che ha emanato l'atto, dallo stesso ricorrente ed è stato correlativamente soppresso il termine di un anno previsto per il deposito di tale copia (solo questa assurda procedura può allungare di qualche anno i termini dell'*iter* di un ricorso); per evitare le manovre del ricorrente, maliziosamente preordinate allo scopo di impedire le notifiche, è stata rigorosamente disciplinata l'elezione di domicilio. Allo scopo di reprimere il fenomeno dei ricorsi meramente interruttivi, la sanzione della inammissibilità del ricorso sarà estesa anche alla mancata indicazione dei motivi.

Altre modifiche rilevanti consistono:

nella rielaborazione della disciplina del ricorso nei casi di mancanza di un atto impositivo dell'Amministrazione. Essa verrà disciplinata *ex novo* per eliminare i problemi di interpretazione cui la norma ha dato luogo;

nella previsione che tutte le notifiche possono essere fatte con raccomandata con avviso di ricevimento. Con questa previsione si intende ovviare alla carenza di messi notificatori e di altri impiegati abilitati a compiere tali atti.

Si dovranno, inoltre, destinare almeno 1.700 nuovi addetti alle segreterie delle Commissioni tributarie, da reperire sia nell'ambito dell'Amministrazione, con concorsi con procedura semplificata, sia mediante utilizzazione del personale del ruolo unico nazionale dei dipendenti degli Enti pubblici disciolti.

TABELLA 3.7-A

RICORSI PENDENTI PRESSO LE COMMISSIONI TRIBUTARIE
AL 31 DICEMBRE 1977

	Commissioni I grado	Commissioni II grado
IMPOSTE DIRETTE		
IRPEF	29.198	300
IRPEG	23.374	178
ILOR	11.678	200
Fabbricati	52.556	3.037
Complementare	122.632	7.762
Ricchezza mobile	274.464	18.561
Società e obbligazioni	29.198	1.687
Altre	40.866	2.024
Totale	583.966	33.749

IMPOSTE INDIRETTE

Registro	210.667	8.685
Successioni	19.708	1.102
INVIM	65.696	3.057
IVA	22.996	805
Altre	9.854	137
Totale	328.481	13.786

TABELLA 3.7-B

RICORSI PENDENTI AL 31 DICEMBRE 1977
 COMMISSIONE TRIBUTARIA CENTRALE

Imposte dirette ordinarie	14.761
Progressiva sul patrimonio	154
Profitti di guerra e contingenza	75
Profitti di regime	5
Tributi locali	2.704
Imposte indirette	2.064
<hr style="width: 10%; margin-left: auto; margin-right: 0;"/>	
Totale	19.763
<hr style="width: 10%; margin-left: auto; margin-right: 0;"/> <hr style="width: 10%; margin-left: auto; margin-right: 0;"/>	

3.8. — MONOPOLI.

La riforma dell'Azienda dei monopoli (che al 30 giugno 1978 occupava, tra operai e impiegati, 17.395 dipendenti) si pone l'obiettivo di conferire a tale organismo un insieme di regole e di norme di comportamento essenziali per inserire l'importante settore nel processo di integrazione europea, caratterizzato per il tabacco da un regime di concorrenza.

Il progetto di riforma intende rispettare due postulati importanti, sui quali convergono le opinioni delle Organizzazioni sindacali del settore e cioè la conferma del carattere statale dell'azienda e nessuna modifica allo Stato giuridico del personale dipendente.

I cardini della riforma verteranno quindi sull'allargamento del campo di intervento dell'Azienda per includere nella gestione tutte quelle attività complementari o comunque strettamente connesse con i settori primari; la trasparenza della gestione economico-finanziaria, escludendo dai conti dell'Azienda gli oneri non riferibili alla gestione in senso stretto; i poteri del Consiglio di amministrazione che dovrà divenire, insieme con una adeguata ristrutturazione delle funzioni del *management*, organo propulsivo di indirizzo generale.

In modo più incisivo dovrà rivedersi sia il regime contabile sia quello dei controlli, nel rispetto dei principi di certezza del bilancio generale dello Stato e degli obblighi costituzionali del controllo.

Con tale progetto di riforma, che si concreterà in un disegno di legge da presentare alle Camere nel primo trimestre del 1979 s'intende prefigurare un'armonica acquisizione di poteri e facoltà, di contenuto spiccatamente gestionale che rispettando il quadro istituzionale pubblico, consentano la positiva collocazione dell'Azienda di Stato in un mercato aperto di dimensione internazionale.

3.9. — GUARDIA DI FINANZA.

Nell'ambito del piano triennale è previsto il potenziamento della Guardia di finanza, secondo il disegno di legge che il Governo ha presentato alle Camere il 26 maggio 1978, e attualmente in discussione in Parlamento.

Nel triennio, mentre si provvederà ad un più stretto coordinamento — ai fini della politica dell'accertamento — tra le attività del Corpo e degli uffici finanziari, vengono affidati alla Guardia di finanza nuovi compiti di controllo tributario attinenti sia al documento di accompagnamento delle merci (in vigore dal 1° gennaio 1979) sia alla ricevuta fiscale (di prevista adozione entro lo stesso 1979).

In particolare, detto potenziamento del Corpo si sostanzia:

nell'adeguamento degli organici, per cui gli ufficiali dagli attuali 1.253 passeranno entro il 1° gennaio 1983 a 1.505 (+252); i sottufficiali, dagli attuali 12.411 a 15.911 (+3.500); gli appuntati e finanzieri, dagli attuali 31.400 a 34.400 (+3.000);

nel miglioramento dell'addestramento e della riqualificazione del personale in modo da renderlo sempre più efficiente specialmente nella lotta all'evasione (attraverso migliori attrezzature e supporti didattici dei reparti d'istruzione);

nel potenziamento dei mezzi operativi e del supporto logistico (acquisizione di nuove caserme o lavori di ristrutturazione delle caserme demaniali, acquisto di vestiario, di beni mobili, di casermaggio; acquisto di armi, munizioni ed equipaggiamento; ristrutturazione della rete delle trasmissioni e adeguamento del parco motorizzazione, dei mezzi aerei e navali).

3.10. — ANAGRAFE TRIBUTARIA.

3.10.1. — *Introduzione.*

Il progetto di realizzazione del sistema informativo dell'Anagrafe tributaria, che si occupa della gestione delle imposte dirette e di quelle indirette sugli affari oltre che della gestione dell'archivio anagrafico dei contribuenti e del numero di codice fiscale, è in corso di attuazione attraverso la Convenzione stipulata nell'agosto del 1976 con la Società generale d'informatica; il completamento del progetto, e la conseguente piena operatività, dell'Anagrafe tributaria è previsto per il settembre 1981.

Entro tale data gli uffici delle imposte dirette, dell'IVA e del Registro colloqueranno direttamente con l'Anagrafe tributaria attraverso il collegamento della rete di terminali; l'Anagrafe tributaria, inoltre, scambierà informazioni con Enti esterni ai fini della gestione delle procedure centralizzate e del mantenimento degli archivi delle comunicazioni da fonti esterne.

Le informazioni contenute negli archivi centrali del sistema riguarderanno:

- dati identificativi dei contribuenti;
- dati contabili delle dichiarazioni;
- atti del registro indicativi di capacità contributiva;
- ritenute d'acconto sui dividendi;
- atti del Pubblico registro automobilistico;
- dichiarazioni di redditi corrisposti da parte dei sostituti di imposta per determinate categorie di percettori;
- elenchi dei soci in società di partecipazione;
- iscritti nei registri presso le Camere di commercio e presso gli Albi professionali;
- licenze rilasciate da Comuni e da altri organismi pubblici.

Gli obiettivi fondamentali che il progetto dell'Anagrafe tributaria si prefigge di raggiungere sono l'automazione delle procedure gestionali degli Uffici e l'ausilio all'azione di accertamento.

Le procedure automatizzate di liquidazione delle dichiarazioni dei redditi e dell'IVA permetteranno la razionalizzazione e la semplificazione degli adempimenti degli Uffici delegando all'elaborazione centrale le funzioni automatizzate di calcolo, di controllo dei versamenti per autotassazione e di gestione dei rimborsi d'imposta.

L'ausilio all'azione di accertamento si esplicherà nei confronti dell'evasione totale e parziale; la sua utilità, naturalmente subordinata alla condizione di operatività degli Uffici accertatori, impone lo sviluppo nel triennio del piano di potenziamento degli Uffici, delineato in questo documento separatamente per le imposte dirette, per l'IVA, per il registro e per le dogane.

Gli strumenti forniti dall'Anagrafe tributaria saranno di quattro tipi:

- a) notizie certe relative ad atti indicativi di capacità contributiva registrati negli archivi del sistema;
- b) elementi risultanti da elaborazioni di incrocio tra dati provenienti da fonti diverse, interne ed esterne al Ministero delle finanze;
- c) selezione automatica delle dichiarazioni con elevata probabilità di evasione;
- d) elaborazioni statistiche a livello settoriale o intersettoriale.

Per quanto riguarda il subentro dell'Amministrazione alla Società generale d'informatica nella conduzione tecnica dell'Anagrafe tributaria la società medesima ha recentemente prodotto un piano tecnico già all'esame sia dell'Amministrazione finanziaria che della Commissione parlamentare di vigilanza. (Allegato E).

3.10.2. — *Situazione attuale delle procedure.*

Con riferimento all'automazione delle procedure gestionali la situazione è la seguente:

a) *Iva e Registro.* — L'esistenza di un sistema di codifica e di identificazione dei contribuenti IVA (basato sul numero di partita IVA) ha consentito la pronta automazione delle procedure principali di gestione del tributo.

La liquidazione delle dichiarazioni è operata in modo automatizzato dal sistema informativo sin dallo scorso anno; con la fine del corrente anno verrà altresì attivato il trattamento in tempo reale delle dichiarazioni irregolari.

Il controllo dei versamenti operati tramite banca dai contribuenti è anch'esso effettuato in modo automatico dal sistema informativo sin dallo scorso anno così come il riscontro automatico tra il versato ed il dichiarato da parte di ciascun contribuente.

Sotto il profilo della predisposizione dei mezzi tecnici per la completa automazione delle procedure alla fine di dicembre sono stati completati i collegamenti di 298 terminali video e stampati nei 95 Uffici provinciali IVA con il sistema centrale. Attualmente i terminali vengono impiegati per la gestione del Servizio autonomo di cassa (SAC), in pratica per il controllo e la contabilizzazione delle attività di riscossione degli Uffici.

Sin dalla fine del 1977 è stato inoltre completato il censimento dei contribuenti IVA; ciò ha consentito la predisposizione di un apposito archivio anagrafico, aggiornato con continuità, che è disponibile per la consultazione via terminale da parte degli Uffici.

I dati disaggregati delle dichiarazioni per 240 gruppi merceologici e per provincia sono stati inviati agli uffici provinciali IVA ed ai nuclei della Guardia di finanza.

Per quanto riguarda il Registro sono state attivate le procedure di acquisizione e controllo dei dati degli atti presentati agli Uffici per la registrazione a partire dal 1° gennaio 1978; è, inoltre, operante la procedura di registrazione negli archivi magnetici dei dati degli atti presentati al PRA.

b) *Archivio anagrafico e imposte dirette.* — L'automazione delle procedure gestionali delle Imposte dirette ha necessariamente come presupposto la codifica dei relativi contribuenti.

Lo sforzo iniziale in tale settore è stato quindi orientato alla operazione di attribuzione del codice fiscale, completata a cura dell'Archivio anagrafico alla fine dello scorso anno con l'attribuzione di ufficio di 23 milioni di codici fiscali.

In parallelo si sono attivate le procedure di attribuzione su domanda del codice, che hanno sinora riguardato circa 10 milioni di ulteriori soggetti.

La conclusione delle operazioni d'ufficio riguardanti il codice fiscale ha consentito l'introduzione al 1° gennaio 1978 dell'obbligo generalizzato di indicazione del codice fiscale su tutti gli atti indicativi di capacità contributiva, permettendo in particolare l'innescò dell'automazione delle procedure di liquidazione delle dichiarazioni dei redditi.

Con il dicembre 1978 è stato inoltre completato il piano di attivazione di 1.039 terminali presso 381 uffici delle Imposte dirette.

Sempre nel campo delle Imposte dirette, nonostante la impossibilità di procedere all'automazione sistematica delle procedure gestionali dovuta alla già richiamata necessità di attendere il completamento della codifica dei contribuenti, sono state attivate nel biennio appena trascorso alcune significative procedure di automazione, non previste dalla Convenzione e da considerarsi quindi a tutti gli effetti delle anticipazioni; si fa riferimento in particolare:

alla gestione dei rimborsi d'ufficio, procedura automatizzata in collaborazione con la Banca d'Italia, già praticamente completata per i rimborsi 1974 ed in corso di attuazione per i rimborsi 1975. La lavorazione di 1.250.000 partite di rimborsi relative ai redditi 1975 è stata completata nel 1978; non si è esaurita la lavorazione del previsto milione e mezzo di partite, in quanto le nuove norme sulla contabilità generale dello Stato, con l'eliminazione dell'esercizio suppletivo di gennaio, hanno dimezzato in pratica la disponibilità di tempo per le lavorazioni centralizzate. Ciononostante si conferma l'impiego di completare le lavorazioni relative ai rimborsi 1975 entro il primo semestre del 1979;

al controllo dell'autoliquidazione IRPEF, per la parte spettante al Ministero delle finanze;

alla gestione dei « sorteggi fiscali », effettuata dal Sistema informativo sia nel 1977 che nel 1978, anche per quanto attiene ai dati di provenienza IVA, PRA, eccetera.

Con riferimento all'acquisizione di dati e notizie indicativi di capacità contributiva la situazione attuale è la seguente:

a) l'Archivio anagrafico, in pratica indice generale del Sistema, contiene i dati identificativi di più di 34 milioni di soggetti e si avvia ormai ad una fase di regime;

b) i dati provenienti dalle dichiarazioni dei redditi (modello 740) sono stati registrati negli archivi magnetici sin dall'anno di imposta 1974; i dati indicati negli altri modelli (101, 750, 760, 770) verranno registrati a partire dalle dichiarazioni presentate nel corrente anno;

c) i dati provenienti dalle dichiarazioni IVA sono registrati negli archivi magnetici sin dall'anno di imposta 1976;

d) i dati provenienti dagli atti del Registro sono in corso di registrazione ed archiviazione, a partire da quelli al 1° gennaio 1978;

e) i dati PRA sono in corso di archiviazione, a partire da quelli al 1° gennaio 1978;

f) i modelli RAD (relativi ai dividendi percepiti dai possessori di azioni), in fase di archiviazione senza codice fiscale per gli anni precedenti il 1978, verranno archiviati con il codice fiscale, divenendo così raffrontabili automaticamente con i dati delle dichiarazioni, sin dall'anno d'imposta 1978.

g) le comunicazioni provenienti dalle Camere di commercio, dai comuni e dagli Albi professionali verranno registrate a partire dal settembre 1979 relativamente agli atti del 1978.

Per quanto concerne le elaborazioni statistiche, il Sistema ha provveduto sinora a produrre quelle relative ai redditi 1974 e 1975 (limitatamente al modello 740) e quelle relative alle dichiarazioni IVA 1976). Tali statistiche hanno costituito e costituiscono una base d'indagine di fondamentale importanza per l'analisi economica dei tributi, come pure per l'individuazione delle aree di più probabile evasione fiscale.

3.10.3. - *Situazione delle procedure a regime.*

Entro il 1981 il sistema attualmente in corso di realizzazione raggiungerà la fase di regime. In particolare oltre alle procedure ed agli archivi già realizzati o in corso di realizzazione:

a) saranno attivate le procedure di utilizzo dell'archivio anagrafico necessario alla gestione completa del codice fiscale, all'identificazione dei contribuenti ed alla effettuazione degli incroci;

b) sarà completato l'impianto del sistema del Registro per la gestione dei movimenti di cassa, per il trattamento delle irregolarità e per l'aggiornamento dei valori dichiarati negli atti con i valori accertati e definiti dagli uffici; per tale impianto è prevista l'attivazione di 726 terminali presso i 173 più importanti Uffici;

c) sarà completata la rete dei collegamenti delle Imposte dirette, attraverso l'attivazione di terminali presso i 7 secondi Uffici, 4 degli Uffici non più soppressi ed i 21 Ispettorati compartimentali;

d) saranno in fase di gestione gli archivi costituiti con le comunicazioni all'Anagrafe tributaria, ivi compresi i dati provenienti dal censimento previsto al 31 dicembre 1980;

e) saranno in fase di gestione gli archivi (RAD, soci delle Società di persone, eccetera) contenenti informazioni per i controlli incrociati;

f) saranno realizzate ed attivate le procedure automatizzate di liquidazione e controllo dei modelli di dichiarazione dei redditi (101, 740, 750, 760 e 770);

g) sarà completato l'impianto degli archivi contabili relativi all'IRPEF, all'IRPEG ed all'ILOR; saranno, altresì, attivate le procedure di aggiornamento di tali archivi;

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

h) saranno realizzate ed attivate procedure di rilevazione via terminale dei dati conseguiti dagli accertamenti operati sia sulle persone fisiche che sui soggetti diversi;

i) saranno realizzate ed attivate procedure di interrogazione via terminale degli archivi centrali dell'Anagrafe;

l) saranno attivate procedure di elaborazione statistica dei dati.

Il completamento dei piani di attuazione dell'Anagrafe tributaria ed il contemporaneo sviluppo di modelli di selezione automatica dei contribuenti da sottoporre ad accertamento, basati anche su dati esterni al circuito fiscale, oltre a consentire un sostanziale snellimento delle procedure degli uffici, permetterà agli uffici stessi di avvalersi di un ricchissimo insieme di informazioni.

A tale riguardo, bisognerà tener conto che la maggiore potenzialità del fisco prevista per il termine del triennio 1978-1981 potrà essere sfruttata anche per la verifica delle dichiarazioni presentate a decorrere dal 1978.

4. PIANO PER LA FORMAZIONE DEL PERSONALE

4.1. — RIQUALIFICAZIONE DEL PERSONALE ESISTENTE.

Al presente su 58.884 unità lavorative (esclusa la Guardia di finanza) in forza al Ministero delle finanze, il 57 per cento circa appartiene alla carriera esecutiva, il 19 per cento a quella direttiva, il 15 per cento a quella di concetto ed il 9 per cento a quella ausiliaria.

Si tratta di una suddivisione che deriva dal periodo preriforma nel quale l'accertamento era di natura prevalentemente induttiva e pertanto non richiedeva analisi basate su documenti contabili e nel quale non si era ancora avviata la automazione nella gestione dei tributi. Oggi ed ancor più in futuro la necessità di accertamenti analitici su basi documentate ed il crescente trasferimento alle macchine di operazioni precedentemente svolte manualmente, richiedono una diversa distribuzione del personale.

Di fatto già accade che le nuove esigenze abbiano spinto in non poche occasioni ad utilizzare personale appartenente a determinate categorie in mansioni superiori. In considerazione di tale circostanza e del fatto che non è pensabile di lasciar inutilizzata una non trascurabile aliquota del personale solo perché non sufficientemente qualificata, si pone un problema di addestramento e riqualificazione di dimensioni molto ampie. Ove, infatti, fosse possibile trarre dai ranghi stessi dell'Amministrazione tutto il personale destinato a coprire mansioni più elevate, sulla scorta di aliquote ottimali e della forza attuale, si dovrebbe procedere alla riqualificazione ed al conseguente passaggio alla carriera superiore di 3.000 impiegati di concetto, 20.000 esecutivi e 2.000 impiegati della carriera ausiliaria.

In realtà non pochi dipendenti o per età o per naturale disposizione o per carenza di sufficienti incentivi non sono interessati al passaggio a categorie superiori. Altri che potrebbero desiderarlo, non possono essere avviati a compiti troppo lontani da quelli che svolgono attualmente. Di conseguenza, tenendo conto di questi fattori, si stima in 12-13.000 il numero di coloro i quali potrebbero essere riqualificati. Si tratta, sempre, di un numero imponente sia in assoluto, sia in relazione al personale oggi in forza all'amministrazione (circa 1/5 del totale, ma assai di più rispetto a quello in forza negli uffici delle imposte dirette e dell'IVA).

4.2. — ADDESTRAMENTO DEL PERSONALE NEO-ASSUNTO.

Secondo quanto esposto nei relativi programmi, nel triennio 1979-1981 è prevista l'immissione di 4.500 accertatori, di circa 4.300

addetti ai centri di servizio di cui 1.600 di concetto, di 200 unità nella carriera direttiva delle dogane, di 50 in quella degli UTIF, di 1.000 nella carriera di concetto delle dogane e UTIF.

Anche dopo le semplificazioni apportate, i tempi minimi di assunzione con concorsi in base alla vigente normativa variano dai 18 ai 28 mesi. Ove, pertanto, si vogliano accelerare i tempi di immissione al fine di raggiungere gli obiettivi già descritti di lotta alle evasioni, è necessario ricorrere a procedure abbreviate. Sulla scorta dell'esperienza sin qui compiuta il metodo migliore per la carriera di concetto, che è quella in cui più numerose sono le assunzioni previste, è quello di selezioni di candidati effettuate in base a *tests* (amministrati a mezzo di elaboratori elettronici) che valutino non solo le attitudini, ma anche la capacità di applicare le nozioni presupposte dal titolo di studio richiesto, seguiti da corsi di addestramento con carattere selettivo. Al termine del corso, infatti, dovranno essere svolte prove che, ove superate, daranno diritto all'immissione nei ruoli ed il cui punteggio sarà titolo preferenziale per l'assegnazione alla sede preferita nell'ambito della regione. Onde evitare, infatti, la costante pressione ai trasferimenti determinata dallo squilibrio tra luoghi di origine e luoghi di lavoro, i concorsi di selezione dovranno essere almeno a carattere regionale, senza diritto di trasferimento ad altra destinazione esterna alla regione.

I corsi per il personale da assumere dovranno avere carattere residenziale. Essi saranno prevalentemente svolti in periodo invernale utilizzando attrezzature alberghiere stagionali. La durata dei corsi sarà variabile in funzione dei compiti da svolgere. Quelli per verificatori, che sono i più urgenti, avranno una durata semestrale con due cicli: il primo teorico, il secondo applicativo. A ciascun corso parteciperanno cento allievi, eventualmente ripartiti in gruppi.

Poiché si tratta di una immissione di personale di dimensioni assai cospicua che avrà ripercussioni considerevoli nella futura funzionalità dell'apparato tributario italiano, è indispensabile poter adeguare i programmi e le modalità dei corsi alle esperienze che si verranno accumulando. Di questo dovrà tener conto il provvedimento legislativo che il Governo si appresta a presentare entro i primi mesi del 1979.

Proprio quest'ultima considerazione e la conseguente inopportunità di sottrarre ai propri compiti quotidiani aliquote così consistenti di addetti, suggeriscono due delle modalità principali che dovranno caratterizzare l'attività di riqualificazione. Occorre programmare dei corsi che abbiano luogo in prossimità dei luoghi di lavoro e che siano effettuati prevalentemente fuori dell'orario di ufficio.

E, pertanto, in fase di avanzata elaborazione, in collaborazione con la Scuola centrale tributaria E. Vanoni, un programma di corsi che dovranno essere svolti in sede provinciale con gestione affidata alle Intendenze di finanza. Il personale docente sarà prevalentemente reperito nell'ambito dell'Amministrazione, pur prevedendo per specifiche materie il ricorso a collaborazioni esterne. I corsi avranno una durata di 60 giorni ripartiti in tre cicli. Il primo a carattere

teorico ed esemplificativo; il secondo con esercitazioni individuali e di gruppo; il terzo di natura essenzialmente pratica con ipotesi concrete di lavoro su provvedimenti presso uffici pilota. Date queste caratteristiche non si ritiene possibile che a ciascun corso partecipino più di 25-30 allievi.

Si tratta, quindi, di organizzare circa 500 corsi nel prossimo triennio con un ritmo crescente onde mettere a punto sperimentalmente il sistema più efficace.

In linea di prima approssimazione si può ritenere che tali corsi si svolgeranno con la seguente cadenza:

1979: 60;

1980: 180;

1981: 260.

Affinché i corsi possano avere la frequenza preventivata è necessario che nella prima metà del 1979 venga approvato un apposito provvedimento legislativo.

5. LA RECENTE EVOLUZIONE DEL SISTEMA FISCALE
E LE PROSPETTIVE DELLA POLITICA TRIBUTARIA
NEL TRIENNIO 1979-1981

5.1. — L'EVOLUZIONE DELLA PRESSIONE E DELLA STRUTTURA FISCALE.

Negli ultimi anni il sistema tributario italiano ha subito una profonda evoluzione, muovendosi nel suo complesso verso una configurazione più vicina alle strutture prevalenti nei paesi europei più sviluppati. Questo cambiamento è in gran parte attribuibile alle decisioni prese con la riforma tributaria dell'inizio degli anni settanta. Di conseguenza, per evidenziare l'evoluzione del nostro sistema fiscale, sia pure nelle linee più generali e facendo riferimento ai grandi aggregati tributari, sembra opportuno ricordare approssimativamente e in maniera non esauriente, gli obiettivi della riforma tributaria:

- a) l'aumento della pressione tributaria (connessa con la crescita dei beni e dei servizi « pubblici » da offrire alla collettività);
- b) la modifica della struttura complessiva dei tributi (nella direzione di un aumento della proporzione delle imposte dirette);
- c) l'aumento del grado di progressività del sistema tributario;
- d) una migliore equità nel trattamento dei diversi tipi di reddito (da realizzare sia con modifiche normative sia con la riduzione dell'area dell'evasione);
- e) il miglioramento dell'efficacia stabilizzatrice dei tributi, da ottenere anche con l'accentramento del gettito a livello erariale.

Dal 1970 al 1978 la pressione fiscale, come si può notare dalla tavola 5-A è passata dal 30 al 35 per cento del PIL. Se si escludono i contributi sociali, il rapporto tra il totale delle imposte dirette e indirette ed il PIL passa dal 18 a oltre il 22 per cento. È interessante sottolineare che questa crescita è stata determinata dalle imposte dirette, che da una incidenza attorno al 6 per cento sono passate all'11 per cento del PIL, quasi raddoppiando il loro peso. Le imposte indirette hanno invece mantenuto costante il loro rapporto con il PIL attorno all'11 per cento. Di conseguenza il rapporto delle imposte dirette sul totale del gettito tributario (esclusi i contributi sociali) è salito con regolarità dal 33,5 per cento del 1970 al 49 per cento del 1978.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TABELLA 5.A

PRESSIONE FISCALE — RAPPORTO PERCENTUALE TRA GETTITO DELLE ENTRATE DELLA PA E PIL

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978 (a)
Imposte dirette	6,1	6,6	7,0	6,6	6,5	7,3	8,2	9,2	11,0
Imposte indirette	12,1	11,8	11,0	10,6	10,7	9,5	10,3	11,1	11,4
Contributi sociali al netto dei contributi figurativi	11,6	12,1	12,1	12,2	12,7	14,1	13,8	13,2	12,9
Totale	29,8	30,5	30,1	29,4	29,9	30,9	32,3	33,5	35,3
Pressione tributaria (Imposte dirette + Imposte indirette)	18,2	18,4	18,0	17,2	17,2	16,8	18,5	20,3	22,4
Rapporti per cento tra Imposte dirette e totale delle Imposte	33,5	35,9	38,9	38,4	37,8	43,5	44,3	45,3	49,1

(a) Stime.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

L'incidenza delle imposte dirette sul PIL è cresciuta negli ultimi anni anche a causa delle modifiche apportate ai tempi di riscossione delle imposte (che hanno interessato l'IRPEF, l'IRPEG, l'ILOR e l'imposta sostitutiva sugli interessi); tuttavia non si può attribuire tale aumento soltanto ai nuovi meccanismi di riscossione. Infatti, se si « corregge » il gettito delle imposte dirette, redistribuendo gli introiti degli « anticipi » e delle « autotassazioni » tra i vari anni, l'aumento della loro incidenza resta consistente, essendo cresciuta di circa 3 punti tra il 1974 e il 1978 (Tabella 5.B).

TABELLA 5.B

INCIDENZA DELLE IMPOSTE DIRETTE DELLO STATO SUL PIL: VALORI DI CASA E VALORI CORRETTI DAGLI EFFETTI DEI PROVVEDIMENTI DI MODIFICA DEI TEMPI DI RISCOSSIONE

	1974	1975	1976	1977	1978
Rapporto percentuale tra imposte dirette dello Stato e PIL	5,9	6,9	8,9	8,8	10,7
Idem utilizzando il gettito « corretto » (a)	5,7	6,9	6,2	7,7	8,5

(a) La « correzione » è stata effettuata ipotizzando il rispetto dei tempi originariamente previsti per la riscossione di tali imposte, attraverso i versamenti che avrebbero dovuto accompagnare le dichiarazioni dell'anno successivo e quello di pertinenza (IRPEG, imposta sostitutiva) ovvero mediante i ruoli dell'anno successivo alla dichiarazione (IRPEF, ILOR).

5.2 - LA PROGRESSIVITÀ ED IL TRATTAMENTO FISCALE DEI DIVERSI TIPI DI REDDITO.

Quanto all'innalzamento del grado di progressività del sistema tributario, che era anch'esso un obiettivo posto dalla riforma tributaria per avvicinare il nostro sistema a quello dei paesi europei più « avanzati », le imposte progressive, che nel periodo precedente la riforma assicuravano appena il 16-17 per cento del gettito delle imposte dirette della Pubblica amministrazione (Tabella 5.C), nel pe-

riodo successivo hanno aumentato costantemente il loro « peso », fino a raggiungere una quota d'oltre il 60 per cento dei tributi diretti nel 1977, ridimensionato nel 1978 per effetto dell'introduzione dell'autotassazione dell'ILOR. Ancora più marcata appare la evoluzione se si considera che dette imposte colpivano il reddito nazionale netto al costo dei fattori in una proporzione dell'1,3 per cento nel periodo 1970-1973, mentre hanno superato il 7 per cento degli ultimi due anni. Questi risultati si possono ritenere più o meno soddisfacenti, ma è indubbio che la « quota » di reddito interessata a movimenti redistributivi lungo la scala dei redditi è notevolmente aumentata avvicinando così il nostro sistema tributario agli obiettivi posti oltre che dalla riforma, anche dalla nostra Costituzione (articolo 53).

Inoltre il grado di progressività complessivo è migliorato anche a causa della sostituzione dell'IGE con l'IVA.

Si ritiene generalmente « equo » assoggettare i redditi da capitale, oltre che alla tassazione generale dei redditi (attraverso l'imposizione personale progressiva), a una tassazione particolare che può avvenire o mediante l'imposizione patrimoniale ovvero con una imposizione speciale su tale tipo di reddito. Questa cosiddetta « discriminazione qualitativa » dei redditi è stata realizzata dalla riforma tributaria attraverso l'introduzione dell'ILOR (e dell'INVIM). Tuttavia, parte dei redditi di capitale e cioè gli interessi sulle più importanti attività finanziarie, sono stati sottratti all'imposizione personale progressiva e, ad eccezione dei titoli pubblici che sono stati esentati sottoposti ad una imposta sostitutiva, per ragioni connesse con il perseguimento di obiettivi particolari nel funzionamento dei mercati creditizi, mentre per altre forme si è mantenuta la tradizionale determinazione dell'imponibile sulla base dei redditi catastali, aspetto quest'ultimo comune ad altri paesi europei per i quali gli estimi non risultano sempre aggiornati. Resta perciò, sul piano normativo il problema del mantenimento della rilevanza degli obiettivi particolari di agevolazione di certi settori all'esigenza più generale della parità di trattamento di tutti i tipi di reddito, assoggettandoli tutti all'imposizione progressiva. Nella direzione di una trasparenza dei redditi nei confronti dell'imposizione progressiva ci si è mossi con la legge n. 904 del 1977 che ha abolito la cedolare « secca » sui titoli azionari, eliminato la « doppia » tassazione dei redditi di impresa e incluso tutti i redditi distribuiti dalle società di capitali agli azionisti nell'imponibile IRPEF.

Resta comunque indubbio che i redditi di lavoro dipendente (e assimilati) possono meno facilmente costituire oggetto d'evasione fiscale.

L'evasione parziale di questi redditi ai fini dell'imposta complementare e dell'imposta di famiglia, che era tollerata nel periodo precedente la riforma, è stata da questa eliminata attraverso la trattenuta totale alla fonte; anche per questa ragione il prelievo medio sul reddito imponibile complessivo da lavoro dipendente ricavabile dalla contabilità nazionale è passato da poco meno del 4 per cento del 1973 a quasi il 7 per cento del 1978 (Tabella 5.D).

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TABELLA 5.C

L'INCIDENZA DELLE IMPOSTE PROGRESSIVE (a), DATI DI COMPETENZA

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978 (b)
1) Imposta complementare e imposta di famiglia	551	656	796	960	n. s.	—	—	—	—
2) IRPEF	—	—	—	—	n. s.	4.185	6.776	10.000	11.400
3) (1) o (2) in percentuale del gettito delle imposte dirette della P.A.	16,0	16,8	16,9	17,9	n. s.	50,0	57,5	63,4	51,7
4) (1) o (2) in percentuale reddito nazionale netto al costo dei fattori	1,2	1,3	1,4	1,4	n. s.	4,5	5,9	7,3	7,1

(a) Si è trascurata, per il periodo precedente la riforma, la progressività di parte della RM, per il periodo successivo, quella dell'ILOR.
 (b) Stime.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TABELLA 5.D

EVOLUZIONE DEL CARICO FISCALE SU ALCUNI TIPI DI REDDITO

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Imposte ritenute sul reddito da lavoro dipendente in percentuale del reddito da lavoro dipendente (a)	3,8	3,7	3,9	3,9	n. s. (b)	5,9	5,5	6,1	6,8
Imposte dirette (c) sui redditi diversi (esclusi i redditi da lavoro dipendente e da interessi) in percentuale del reddito da capitale, imprese e lavoro autonomo della contabilità nazionale	7,5	8,1	9,3	8,7	n. s.	4,6	10,4	14,6	18,0
Imposte sugli interessi (d) in percentuale degli interessi effettivi percepiti da famiglie e società secondo le rilevazioni della contabilità nazionale	10,8	11,3	11,4	9,4	n. s.	9,5	13,0	13,4	18,0

(a) Per il periodo precedente la riforma tributaria (1970-1973) sono state considerate le seguenti imposte: RM categoria C/2, complementare d'acconto e relative addizionali. Per gli anni 1975-1978 si sono invece presi in considerazione gli articoli 2 (ritenute sui dipendenti statali) e 3 (ritenute su altre retribuzioni e pensioni) del capitolo 1023 (IRPEF). Il reddito da lavoro dipendente della contabilità nazionale è stato depurato dei contributi sociali e sono state aggiunte le pensioni e gli assegni familiari.

(b) Il 1974 è stato l'anno di transizione dal vecchio alla nuova struttura dei tributi. Pertanto i dati ad esso relativi non sono significativi ai fini della presente analisi.

(c) Si tratta delle seguenti imposte: dal 1970 al 1973, RM categoria B, categoria C/1, complementare non d'acconto, imposte sui terreni e sui fabbricati, imposte sulle Società, cedolare sui redditi azionari e relative addizionali; dal 1975 al 1978, IRPEF non ritenuta sul lavoro dipendente, IRPEG, ILOR, cedolare sui redditi azionari.

(d) Dal 1970 al 1973 si tratta del gettito della RM categoria A e relative addizionali; dal 1975 al 1978, si tratta del gettito dell'imposta sostitutiva sugli interessi.

Il « peso » dell'imposizione diretta sui redditi diversi da quelli da lavoro dipendente si è notevolmente accresciuto negli ultimi anni (Tabella 5.D), il gettito dell'IRPEF, dell'IRPEG e dell'ILOR su tali tipi di redditi in proporzione del reddito da capitale, impresa e lavoro autonomo di C.N. (indicatore molto grossolano dell'evoluzione del corrispondente imponibile), è passato dal 7,5 del 1970 al 18 per cento del 1978. Resta il divario nei livelli di evasione tra i diversi tipi di reddito; infatti se si assume come indicatore lo « scarto » dei redditi dichiarati (sono disponibili quelli relativi all'anno 1975) rispetto alla contabilità nazionale non v'è dubbio che quello concernente i redditi da lavoro dipendente sia di gran lunga minore di quello attribuibile agli altri redditi. Per il periodo più recente, però, questo « scarto » dovrebbe essere ridotto; infatti i dati sul gettito dell'« autotassazione » IRPEF del giugno 1978 fanno ritenere che si sia realizzato tra il 1977 e il 1978 un sensibile recupero dei redditi dichiarati (valutabile in oltre 1.000 miliardi d'imponibile, che rappresentano circa il 2,5 per cento dei « redditi da capitale-impresa e da lavoro autonomo » della contabilità nazionale). Queste valutazioni, pur significative, restano ancora piuttosto approssimative, anche a causa dell'incertezza da cui sono affetti i dati sulla distribuzione per tipo di redditi rilevati dalla contabilità nazionale.

Aspetti di tipo equitativo si presentano anche all'interno della scala dei vari tipi di reddito. Questi problemi investono la struttura dell'IRPEF, nel senso di individuare il minimo imponibile e il grado di progressività ritenuto più desiderabile nel passaggio tra le varie classi di redditi, anche tenendo conto degli effetti dell'inflazione sperimentata negli ultimi anni che, attraverso l'operare del così detto *fiscal drag*, abbassa i minimi imponibili in termini reali e modifica l'onere reale dell'impostazione sulle varie classi di reddito.

5.3. — L'EFFICACIA STABILIZZATRICE DEI TRIBUTI.

L'efficacia stabilizzatrice dei tributi risulta accresciuta dall'evoluzione degli ultimi anni: la maggiore progressività delle imposte dirette, l'avvicinamento tra i tempi di formazione e quelli di tassazione dei redditi e, infine, la maggiore proporzione del gettito delle imposte indirette assicurata da quelle *ad valorem* (che « pesano » ora per più del 60 per cento del totale delle indirette contro poco più del 40 per cento degli inizi degli anni 70) (Tabella 5-E) sono tutti elementi che hanno elevato il grado di « flessibilità congiunturale » del prelievo tributario.

È importante, ai fini dell'uso delle imposte indirette nelle manovre di stabilizzazione economica, rilevare come l'aumento delle aliquote (particolarmente di quelle dell'IVA) si riflette, attraverso le modifiche dei prezzi al consumo, sull'indice della « scala mobile ». Per ovviare a questa limitazione nell'uso dell'imposizione indiretta si potrebbe seguire l'esempio di altri paesi che hanno « depurato » l'indice, utilizzato per l'adeguamento dei salari alla variazione del « costo della vita », delle modifiche nelle aliquote delle imposte indirette.

Anche sotto l'aspetto di una maggiore efficacia stabilizzatrice della imposizione indiretta appare molto importante riuscire a ridurre l'evasione dell'IVA. Come per gli altri tributi, anche per l'IVA le stime sull'evasione sono piuttosto incerte, nonostante si disponga dei dati sulle dichiarazioni concernenti il 1976. Sembra, però, indubitabile che il fenomeno sia di consistenza tale da giustificare l'adozione di nuovi strumenti di controllo (quali la bolletta di accompagnamento delle merci, la ricevuta fiscale, ecc.) e di lotta all'evasione soprattutto per via del potenziamento della capacità di verifica e di accertamento, come si è precisato nelle pagine precedenti.

Al fine di una più esatta conoscenza del fenomeno e di una più efficace gestione dell'Amministrazione, è opportuno ricordare l'importanza della disponibilità di dati statistici di natura tributaria che consentono anche una più accurata analisi degli effetti delle imposte. Basti pensare alla distribuzione territoriale e settoriale delle dichiarazioni IVA che hanno già consentito di concentrare in certe aree e in certi settori economici l'attività di accertamento. Per tutte queste ragioni l'opera di elaborazione statistica verrà approfondita ed estesa nel prossimo triennio, sia cercando di istituire flussi regolari e tempestivi di informazioni sui dati del gettito delle varie imposte sia cercando di disporre dei risultati delle elaborazioni in un periodo più vicino a quello del momento della presentazione della dichiarazione.

5.4. - CENNO ALL'AUTONOMIA TRIBUTARIA DEGLI ENTI LOCALI.

La riforma tributaria ha accentrato a livello erariale il gettito delle imposte, lasciando agli Enti locali una limitatissima autonomia tributaria. Tale scelta fu giustificata da diverse motivazioni: si riteneva anzitutto di aumentare così l'efficacia stabilizzatrice del sistema tributario (eliminando la cosiddetta « perversità congiunturale » della Finanza locale); si pensava di diminuire i costi globali dell'attività tributaria evitando che lo stesso imponibile fosse sottoposto a due procedure separate e autonome di accertamento (per esempio il reddito, ai fini sia dell'imposta complementare sia dell'imposta di famiglia); si voleva evitare che lo stesso imponibile del contribuente fosse sottoposto a più tassazioni (che permettevano, tra l'altro, diversi gradi di evasione).

Pur ritenendo ancora valide alcune delle motivazioni allora avanzate, si è andata affermando in questi anni l'opinione che l'autonomia tributaria degli Enti locali debba essere potenziata per ragioni connesse con una sufficiente elasticità di bilancio degli Enti locali, legata, però, a una loro conduzione responsabile. Del resto, come si vedrà più avanti, un'autonomia tributaria degli Enti locali più estesa di quella del nostro Paese si può notare in tutti i paesi della Comunità europea.

Fatta questa scelta di ampliamento dell'autonomia tributaria della Finanza locale, si tratta di individuare le aree dove essa possa più proficuamente esercitarsi.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TABELLA 5-E

COMPOSIZIONE DELLE IMPOSTE INDIRETTE (a)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Imposte <i>ad valorem</i>	43,1	42,9	42,9	53,4	56,0	56,3	60,0	62,4	64,0
Imposte specifiche	56,9	57,1	57,1	46,6	44,0	43,7	40,0	37,6	36,0
Media	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(a) Si sono considerate le imposte indirette erariali al lordo dei rimborsi, e le imposte locali.

5.5. — ALCUNE LINEE DI POLITICA TRIBUTARIA PER IL TRIENNIO 1979-81.

Da quanto si è andato dicendo nelle pagine precedenti si possono ricavare alcune indicazioni sulle linee della politica tributaria del prossimo triennio.

L'opera di revisione normativa dovrà essere completata con l'approntamento di testi unici delle varie imposte; sul piano della lotta all'evasione, oltre a quanto si è detto in precedenza, va ribadita l'opportunità di una estensione sia degli accertamenti globali, sia delle verifiche parziali che, per la possibilità di maggiore diffusione, possono costituire un efficace deterrente.

Sul piano delle modifiche impositive, diversi sono i problemi che dovranno essere affrontati. Per le imposte indirette va rilevata l'opportunità che le imposte « specifiche » non determinino, in presenza di processi inflazionistici, distorsioni molto rilevanti nella struttura dei prezzi relativi; potrebbe essere travolta ogni politica selettiva dei consumi. Di conseguenza pur avendo presente la necessità di non procedere ad aumenti indiscriminati delle aliquote delle imposte sui consumi, anche per il loro carattere regressivo, non si può pensare di lasciar cadere, ad esempio, il prezzo degli oli minerali rispetto agli altri prezzi in una misura tale che potrebbe richiedere nel futuro aumenti di dimensioni così vaste da condurre a rapide e profonde conseguenze riallocative sui consumi.

In ogni caso si renderà necessario « accorpare » le aliquote IVA, anche per avvicinare il « ventaglio » delle aliquote (che per la sua « apertura » rende la nostra IVA molto singolare) a quello rilevabile negli altri Paesi CEE.

Nel campo delle imposte dirette, si è rilevato come l'inflazione abbia comportato un aumento dell'onere reale della tassazione progressiva. Si dovrà quindi, nonostante la necessità di aumento generale del gettito tributario, rivedere l'entità del minimo imponibile, delle detrazioni e, probabilmente, la struttura delle aliquote. Quanto all'imposizione diretta sugli immobili si è già avviata la revisione dei criteri di determinazione degli estimi catastali (il problema della tempestività degli aggiornamenti è peraltro comune ad altri Paesi) e si cercherà di estendere all'imposizione sui redditi dei fabbricati i criteri stabiliti per l'« equo canone ».

Si è già accennato al problema della tassazione di alcune forme di redditi da capitale (interessi bancari, interessi sui titoli pubblici, ecc.): si tratta di aspetti molto delicati della politica economica e bisognerà considerare attentamente ogni proposta per evitare conseguenze non desiderabili sul funzionamento dei mercati creditizi, anche in riferimento ai problemi della finanza pubblica, e con la massima attenzione agli obiettivi di sviluppo che si propone di conseguire con il piano triennale.

Più in generale per contenere l'erosione degli imponibili, verranno sottoposte a profonda revisione tutte le agevolazioni tributarie esistenti, per verificare la permanenza delle ragioni che ne hanno determinato la nascita, procedendo, ove del caso, alla loro abolizione o alla loro modifica.

APPENDICI

PAGINA BIANCA

APPENDICE 1

Criteri generali per la ristrutturazione degli uffici finanziari periferici.

La corretta ristrutturazione degli uffici delle imposte dirette, dell'IVA e del registro secondo le linee che saranno definitivamente indicate nella legge delega dovrà necessariamente basarsi sulla conoscenza dei due seguenti principali aspetti:

a) distribuzione territoriale dei contribuenti ripartita per categoria di appartenenza;

b) produttività del personale in termini di numero medio di accertamenti nell'anno e produttività del personale in termini di numero medio di operazioni di assistenza e servizi vari nell'anno.

Di tali aspetti il primo fornisce la configurazione della platea nella quale devono agire i futuri uffici unificati per l'accertamento e l'assistenza al contribuente ed il secondo la produttività del personale operativo che su tale platea deve agire.

Partendo da tali due estremi poli del problema, l'Amministrazione deve:

definire i compiti, le procedure operative e la strumentazione dell'ufficio da assumere quale ufficio tipo in modo che risulta minimo il rapporto fra personale addetto ai servizi generali e di supporto rispetto a quello addetto ai servizi operativi;

definire la configurazione dell'ufficio tipo tale da permettere lo svolgimento dei compiti secondo le procedure e la strumentazione prefissata;

definire il tasso di accertamento e di assistenza necessari in funzione della distribuzione per numero e tipo di contribuenti;

definire la ripartizione per circoscrizioni del territorio nazionale in modo tale che la platea di contribuenti gestita sia commisurata alla dimensione dell'ufficio tipo entro limiti prefissati di tolleranza e che la collocazione sia baricentrica rispetto alla distribuzione dei contribuenti da gestire talché siano minimizzate le distanze dei contribuenti dall'Ufficio; per inciso si ricorda che allo stato attuale la legge prevede la ridefinizione delle circoscrizioni fiscali entro il 1980.

Da quanto sommariamente esposto risulta evidente che tale complesso processo nel quale intervengono un numero notevole di variabili ed una grande massa di dati, non può essere affrontato senza l'ausilio di sistemi sofisticati di analisi che richiedono l'ausilio dell'elaboratore.

Per tale motivo si è dato avvio agli studi preparatori per la definizione della metodologia e delle procedure automatiche di elaborazione che avvalendosi degli archivi e della strumentazione del sistema informativo dell'Anagrafe tributaria siano in grado di fornire il necessario supporto all'azione decisionale dell'Amministrazione.

APPENDICE 2

Il sistema informativo delle Dogane.

Il progetto di applicazione delle nuove tecniche di elaborazione elettronica dei dati all'attività doganale si articola su sistemi compartimentali autonomi che saranno coordinati da un sistema centrale la cui installazione è prevista entro l'anno 1980. Trattasi, pertanto, di un tipico esempio di sistema distribuito ad attuazione graduale.

Tale soluzione consente di adeguare i programmi di trattamento automatico delle informazioni alla organizzazione territoriale del Compartimento e di ottimizzare i costi della rete di teletrasmissione dati. Inoltre consente di avere a disposizione un unico *hardware*, un unico « *software* applicativo » con uniformità nella informazione del personale tecnico. I sistemi compartimentali costituiscono una struttura di base tesa a realizzare, in linea prioritaria, lo snellimento e la razionalizzazione delle procedure doganali rendendo più solleciti e sicuri gli adempimenti di natura scritturale, contabile e di riscontro.

Il primo centro di elaborazione dati è stato installato nel 1973 a Milano ove è stato creato un gruppo di lavoro, formato da funzionari doganali appositamente selezionati ed istruiti sulle nuove tecniche, che ha il compito di predisporre i programmi attinenti alle procedure (in tempo reale ed in tempo differito) per lo svolgimento delle operazioni doganali nonché la gestione, manutenzione e distribuzione del relativo *software* agli altri centri elaborazione dati. Centri analoghi sono installati attualmente a Torino, Genova, Bolzano, Trieste, Venezia, Roma e Napoli. Un secondo gruppo di lavoro è stato formato a Roma per lo studio di nuove procedure riferite soprattutto al coordinamento ed alla gestione delle informazioni a carattere nazionale.

Un sistema compartimentale tipo è dotato delle seguenti apparecchiature:

elaboratore G. 120 della Honeywell Information Systems Italia con memoria centrale a 64K;

5 unità a nastri magnetici;

6 unità a dischi magnetici;

altre unità periferiche quale lettore di schede, stampante veloce, governo linee telefoniche ecc.

Al sistema sono collegati, tramite una rete di circuiti telefonici specializzati, i terminali della società Olivetti installati presso gli Uffici doganali.

In particolare, nell'ufficio accettazione di ogni dogana viene utilizzato un terminale video TCV 275 con asservita una stampante SV 160 mentre presso l'ufficio cassa è adoperato un terminale rice-trasmittente TC 349.

Attualmente sono collegate con i centri compartimentali 28 dogane per un totale di 96 terminali in esercizio, ma il sistema è in continua espansione e, quanto prima, verranno collegate 110 dogane con l'impiego di 346 terminali.

Utilizzazione del sistema nella fase in corso.

La presentazione dei documenti di scorta alle merci presso gli uffici doganali meccanizzati comporta la sottomissione da parte degli operatori economici alle procedure previste per il sistema del trattamento automatico delle informazioni.

Ciascun documento di scorta merce presentato alla dogana viene consegnato all'operatore il quale provvede, tramite il terminale video, ad inviare i dati relativi alla partita al centro elaborazione dati. L'elaboratore memorizza i dati, assegna un numero di scheda-partita su base progressiva bimestrale e dà scarico ai registri di allibramento.

La dichiarazione d'importazione definitiva è redatta su nuovi stampati A 46 (appositamente studiati per le procedure meccanizzate) ed utilizzati in tutte le dogane dal 1° marzo 1977.

I dati trascritti sulla dichiarazione devono concordare con le indicazioni delle schede-partita e dei relativi documenti doganali; se la dichiarazione è riconosciuta regolare dal funzionario doganale viene consegnata al terminalista che invia all'elaboratore i dati contenuti nella medesima dichiarazione.

La procedura descritta permette di effettuare:

la gestione automatica del movimento delle merci nella dogana e nei magazzini doganali privati di temporanea custodia;

la gestione automatica dei conti di debito;

la gestione automatica degli adempimenti contabili (chiusura di cassa, versamenti in Tesoreria, ecc.);

l'eliminazione di innumerevoli scritturazioni manuali di carattere amministrativo-contabile ed il notevole alleggerimento delle operazioni di revisione;

la predisposizione su supporti magnetici delle informazioni interessanti altre amministrazioni pubbliche (Ufficio centrale di statistica, Anagrafe tributaria, Commercio estero, ecc.).

Fase seconda: completamento del progetto.

Per completare l'architettura del sistema, sulla base dell'impostazione originaria, sarà installato a Roma, entro il 1980, un Sistema centrale di coordinamento, dotato di un elaboratore di grosse di-

missione Honeywell 66/40, da collegare con tutti i centri compartimentali, che avrà il compito di:

raccogliere i dati dai centri periferici per tutte le elaborazioni a livello nazionale;

consentire lo scambio di informazioni tra i vari centri;

inviare i dati ai centri periferici, alle altre amministrazioni finanziarie, all'Anagrafe tributaria ed agli organi comunitari e internazionali.

Il grado di evoluzione cui è pervenuto il predetto progetto ha indotto l'Amministrazione a ristrutturare e perfezionare i sistemi informativi compartimentali mediante l'installazione, in sostituzione dei modelli G 120, di nuovi elaboratori caratterizzati da una struttura modulare che permette un'alta velocità operativa e maggiori prestazioni.

La trasformazione ed il completamento del sistema nel suo complesso diverranno operanti a partire dal 1° gennaio 1981.

APPENDICE 3

Indagine conoscitiva sul Catasto edilizio urbano.

L'attività delle IV sezioni degli Uffici tecnici erariali - (Catasto edilizio urbano) - si esplica principalmente nei seguenti compiti:

- 1) accertamento di unità immobiliari urbane di nuova costruzione;
- 2) accertamento di variazioni oggettive di unità immobiliari urbane già accatastate;
- 3) registrazione di nuovi accertamenti di unità immobiliari;
- 4) registrazione delle variazioni;
- 5) registrazione delle domande di voltura;
- 6) certificazioni ed assistenza al pubblico per la visura degli atti catastali.

Le operazioni di cui ai punti 1) e 2) sono di competenza del personale tecnico (al quale è anche affidato il coordinamento di tutta l'attività della sezione), mentre le altre sono demandate al personale della carriera esecutiva.

Le unità immobiliari vengono classificate come è noto per categorie, prevalentemente connesse alla loro destinazione ordinaria ed ai loro caratteri estrinseci a loro volta riunite in gruppi di categorie affini per destinazione e articolate - ai fini specifici della determinazione della rendita catastale - in classi di merito, queste ultime prevalentemente in base ai caratteri intrinseci e secondo il metodo fondamentale del confronto con unità predeterminate come tipologicamente rappresentative.

Si conoscono in particolare cinque gruppi di categorie per complessive 44 categorie: non di tutte le categorie è stata formalmente riconosciuta l'esistenza in tutti i comuni o frazioni omogenee di comune (sezioni censuarie); è stata peraltro definita una procedura - di svolgimento invero non troppo rapido - per il riconoscimento della esistenza di categorie dianzi non considerate. Con una procedura analoga si può anche incrementare il numero delle classi per ciascuna categoria, numero che è liberamente variabile fra i comuni e le sezioni censuarie (da un minimo di una o due classi ad un massimo che per talune categorie di rilevante importanza in grandi comuni può superare la ventina).

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Al 1° gennaio 1978 si aveva la seguente situazione nazionale.

A) UNITA IMMOBILIARI CENSITE
SUDDIVISE PER CATEGORIA (a)

Complessive		Nei soli capoluoghi di provincia
Categoria (a)	Numero	Numero
A/1	43.758	28.877
A/2	3.902.137	2.146.175
A/3	4.912.312	2.800.017
A/4	4.758.113	1.570.177
A/5	2.113.332	760.799
A/6	1.501.464	90.088
A/7	338.721	101.616
A/8	23.514	5.643
A/9	1.149	322
A/10	123.171	94.842
A/11	15.157	2.880
Totale gruppo A . . .	17.732.828	7.601.436
B/1	24.975	7.492
B/2	3.605	1.190
B/3	961	163
B/4	16.992	7.458
B/5	30.109	5.721
B/6	803	531
B/7	14.556	2.620
B/8	16.606	1.827
Totale gruppo B . . .	108.607	27.002
C/1	1.272.393	508.957
C/2	1.379.224	358.598
C/3	286.628	68.791
C/4	10.486	2.726

(a) Per il significato dei simboli vedasi il Quadro delle categorie.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Complessive		Nei soli capoluoghi di provincia
Categoria	Numero	Numero
C/5	1.042	938
C/6	2.875.089	1.121.284
C/7	30.536	5.191
Totale gruppo C	5.855.398	2.066.485
D/1	137.647	30.282
D/2	25.387	3.554
D/3	9.757	2.439
D/4	1.054	495
D/5	5.611	2.020
D/6	1.019	418
D/7	57.945	15.066
D/8	30.384	11.850
D/9	74	11
Totale gruppo D	268.878	66.135
E/1	6.268	878
E/2	55	28
E/3	21.397	6.633
E/4	740	185
E/5	451	216
E/6	1.643	197
E/7	65.803	7.239
E/8	9.079	726
E/9	19.950	3.990
Totale gruppo E	125.386	20.092
Totale generale	24.091.097	9.781.150
Totale delle ditte interessate n. 11.612.923.		

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

B) ARRETRATI

	Numero
1. — Unità immobiliari urbane da accertare	2.262.400
2. — Variazioni	461.200
3. — Unità immobiliari urbane da registrare (2.262.400 + 1.259.400)	3.521.800
4. — Variazioni da registrare (461.200 + 175.000)	636.200
5. — Volture	3.210.600

C) AFFLUSSO MEDIO ANNUALE NAZIONALE

1 — Unità immobiliari urbane	790.500
2. — Variazioni	206.000
3. — Volture	737.600

D) LAVORO SVOLTO MEDIO ANNUALE NAZIONALE

1. — Unità immobiliari urbane accertate — anche d'ufficio	626.800
2. — Variazioni accertate	254.500
3. — Registrazione di unità immobiliari urbane	672.400
4. — Registrazione di variazioni	151.600
5. — Registrazione di volture	512.300
6. — Certificazioni e visure	1.878.400

Le registrazioni (nn. 3, 4 e 5) sono state eseguite circa per il 60 per cento con interventi di personale estraneo all'Amministrazione (appalti). Nel 1977 sono stati impegnati a tale scopo 454,5 milioni.

E) PERSONALE

Per le attività indicate il personale in forza alle sezioni del Catasto edilizio urbano è così distribuito:

Tecnici	570
Esecutivi	1.009

QUADRO GENERALE DELLE CATEGORIE

I. — IMMOBILI A DESTINAZIONE ORDINARIA

GRUPPO A

- A/1 — Abitazioni di tipo signorile (a).
- A/2 — Abitazioni di tipo civile (a).
- A/3 — Abitazioni di tipo economico (a).
- A/4 — Abitazioni di tipo popolare (a).
- A/5 — Abitazioni di tipo utrapopolare (a).
- A/6 — Abitazioni di tipo rurale (a).
- A/7 — Abitazioni in villini (a).
- A/8 — Abitazioni in ville (a).
- A/9 — Castelli, palazzi di eminenti pregi artistici o storici.
- A/10 — Uffici e studi privati.
- A/11 — Abitazioni ed alloggi tipici dei luoghi (b).

GRUPPO B

- B/1 — Collegi e convitti, educandati, ricoveri, orfanotrofi, ospizi, conventi, seminari, caserme.
- B/2 — Case di cura ed ospedali (compresi quelli costruiti o adattati per tali speciali scopi e non suscettibili di destinazione diversa senza radicali trasformazioni, se non hanno fine di lucro e non rientrano pertanto nell'articolo 10 della legge) (c).
- B/3 — Prigioni e riformatori.

(a) Nell'istituire questa categoria si deve badare che essendo la qualificazione dei *tipi* relativa e variabile da luogo a luogo, essa dovrà corrispondere al significato che ha localmente.

(b) Rifugi di montagna, trulli, sassi, baite, ecc.

(c) Rientrano nell'articolo 10 della legge, quando hanno fine di lucro:

i fabbricati (o parti nettamente distinte ed autonome di fabbricati) destinati ad opifici, teatri, cinematografi ed alberghi, anche se non appositamente costruiti per tali destinazioni;

i fabbricati (o parti nettamente distinte ed autonome di fabbricati) costruiti per le speciali esigenze di una specifica attività industriale o commerciale e tali da non essere suscettibili di destinazioni ordinarie senza radicali trasformazioni.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

- B/4 — Uffici pubblici (a).
- B/5 — Scuole, laboratori scientifici.
- B/6 — Biblioteche, pinacoteche, musei, gallerie, accademie che non hanno sede in edifici della Categoria A/9.
- B/7 — Cappelle ed oratori non destinati all'esercizio pubblico dei culti.
- B/8 — Magazzini sotterranei per deposito di derrate.

GRUPPO C

- C/1 — Negozi e botteghe.
- C/2 — Magazzini e locali di deposito.
- C/3 — Laboratori per arti e mestieri.
- C/4 — Fabbricati e locali per esercizi sportivi (compresi quelli costruiti o adattati per tali speciali scopi e non suscettibili di destinazione diversa senza radicali trasformazioni, se non hanno fine di lucro e pertanto non rientrano nell'articolo 10 della legge) (a).
- C/5 — Stabilimenti balneari e di acque curative (compresi quelli costruiti o adattati per tali scopi e non suscettibili di destinazione diversa senza radicali trasformazioni, se non hanno fine di lucro e pertanto non rientrano nell'articolo 10 della legge) (a).
- C/6 — Stalle, scuderie, rimesse, autorimesse (quando non abbiano le caratteristiche per rientrare nell'articolo 10 della legge) (a).
- C/7 — Tettoie chiuse od aperte.

II. — IMMOBILI A DESTINAZIONE SPECIALE

GRUPPO D

- D/1 — Opifici.
- D/2 — Alberghi e pensioni (quando abbiano le caratteristiche per rientrare nell'articolo 10 della legge) (b).
- D/3 — Teatri, cinematografi, sale per concerti e spettacoli e simili (quando abbiano le caratteristiche per rientrare nell'articolo 10 della legge) (a).
- D/4 — Case di cura ed ospedali (quando per le loro caratteristiche, rientrino nell'articolo 10 della legge (a) ed abbiano fine di lucro).

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

- D/5 — Istituti di credito, cambio ed assicurazione (sempreché abbiano le caratteristiche per rientrare nell'articolo 10 della legge) (a).
- D/6 — Fabbricati e locali per esercizi sportivi (sempreché per le loro caratteristiche rientrino nell'articolo 10 della legge (a) ed abbiano fine di lucro).
- D/7 — Fabbricati costruiti o adattati per le speciali esigenze di un'attività industriale e non suscettibili di destinazione diversa senza radicali trasformazioni.
- D/8 — Fabbricati costruiti o adattati per le speciali esigenze di un'attività commerciale e non suscettibili di destinazione diversa senza radicali trasformazioni.
- D/9 — Edifici galleggianti o sospesi assicurati a punti fissi del suolo; ponti privati soggetti a pedaggio (c).

III. — IMMOBILI A DESTINAZIONE PARTICOLARE

GRUPPO E

- E/1 — Stazioni per servizi di trasporto, terrestri, marittimi ed aerei.
- E/2 — Ponti comunali e provinciali soggetti a pedaggio.
- E/3 — Costruzioni e fabbricati per speciali esigenze pubbliche (b).
- E/4 — Recinti chiusi per speciali esigenze pubbliche (a).
- E/5 — Fabbricati costituenti fortificazioni e loro dipendenze.
- E/6 — Fari, semafori, torri per rendere d'uso pubblico l'orologio comunale.
- E/7 — Fabbricati destinati all'esercizio pubblico dei culti.
- E/8 — Fabbricati e costruzioni nei cimiteri, esclusi i colombari, i sepolcri e le tombe di famiglia.
- E/9 — Edifici a destinazione particolare non compresi nelle categorie precedenti del gruppo E.

APPENDICE 4

Situazione attuale delle apparecchiature elettroniche ed ipotesi di sviluppo dell'anagrafe tributaria.

1. Apparecchiature del sistema centrale.

Le apparecchiature del sistema centrale sono attualmente costituite da 4 unità centrali di grande potenza elaborativa:

un sistema Amdahl 470 V/6 II, utilizzato prevalentemente per la gestione della rete di telecomunicazione delle imposte dirette e per le procedure *batch* dell'Archivio anagrafico e delle imposte dirette;

un sistema IBM 370/168, utilizzato prevalentemente per la prova interattiva dei programmi, per l'eventuale *back-up* del sistema di telecomunicazione delle imposte dirette e per le procedure dell'Archivio anagrafico e delle imposte dirette;

un sistema Amdahl 470 V/6 II, utilizzato prevalentemente per la gestione della rete di telecomunicazione dell'IVA e per le procedure *batch* dell'IVA e del registro;

un sistema Amdahl V/7 utilizzato principalmente per le procedure *batch* dell'IVA e del Registro e per l'eventuale *back-up* del sistema di telecomunicazione dell'IVA.

Tutte le unità centrali sono state acquistate.

Per quanto riguarda le unità periferiche (a disco) il parco installato permette una capacità di memorizzazione in linea di circa 50 miliardi di caratteri.

Infine è stato recentemente installato un sistema IBM 3850 Mass Storage con una capacità di registrazione di circa 100 miliardi di caratteri.

2. Apparecchiature terminali.

Nel periodo dal primo marzo al 22 dicembre 1978 sono stati attivati (attivazione tecnica e funzionale) 381 uffici delle imposte dirette per un totale di 1039 terminali Olivetti TC 380, oltre a 60 terminali installati presso la Scuola Vanoni per l'addestramento periodico dei terminalisti.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Nel periodo dal 2 maggio al 30 novembre sono stati attivati gli uffici IVA per un totale di 298 terminali video e 298 terminali stampanti, oltre ai 19 terminali video e 19 terminali stampanti della Scuola Vanoni. I terminali impiegati sono Olivetti della serie TCV 280.

Alla data risultano infine funzionanti presso il centro di elaborazione dati 7 terminali Olivetti TC 380, 50 terminali Olivetti della serie TCV 270 e TCV 280 e 6 stampanti Olivetti tipo PR 1350 e PR 1220.

3. Previsioni di collegamento con il sistema informativo delle dogane.

Sono in corso gli studi per definire le modalità di acquisizione da parte dell'Anagrafe tributaria delle informazioni sui movimenti doganali.

L'uso di tali dati in ambito Anagrafe tributaria sarà reso possibile rendendo obbligatoria l'indicazione, sulla bolletta doganale, del codice fiscale dell'imprenditore nonché degli imponibili ai fini delle imposte dirette e dell'IVA e attraverso la fornitura dei dati su supporto magnetico all'Anagrafe tributaria da parte del Centro delle dogane.

I documenti doganali costituiscono elemento importante di accertamento per la determinazione analitica del reddito d'impresa e per controllare in generale le attività esposte dai contribuenti nelle dichiarazioni dei redditi. Ciò vale in particolare per il controllo in sede di verifica contabile tra le informazioni dei documenti doganali e le scritture.

Inoltre nei casi di società collegate con società residenti all'estero le date di entrata e di uscita delle merci permettono di accertare il valore normale delle merci o dei beni e di assumere a ricavo o a costo la differenza col prezzo pattuito evitando fenomeni di sopra o sotto fatturazione.

I dati relativi alle importazioni possono essere utilizzati in modo sintetico unitamente ai dati delle dichiarazioni IVA per fornire informazioni utili nella valutazione di politiche fiscali basate sulla manovra di aliquote.

I dati delle importazioni sono altresì necessari per suddividere il valore delle importazioni effettuate da contribuenti con volume d'affari superiore a 10.000 UCE da quello relativo a contribuenti con volume di affari inferiore; infatti la CEE richiede di calcolare le « risorse proprie » sulla base imponibile dei contribuenti con volume d'affari superiore a 10.000 UCE.

I dati delle importazioni di ciascun contribuente potranno essere utilizzati inoltre per controllare il totale degli acquisti e importazioni riportate nelle dichiarazioni IVA.

I dati analitici delle esportazioni, infine, saranno di notevole utilità per controllare il totale delle operazioni non imponibili che rientrano nel volume d'affari indicato nelle dichiarazioni IVA.

L'introduzione dei dati provenienti dalle dogane nell'Anagrafe tributaria permetterà, in definitiva, di fornire, oltre ad informazioni

utili alle decisioni di governo, anche, e soprattutto, informazioni doganali complete sui singoli importatori ovvero la formazione di elenchi di contribuenti da accertare a seguito di operazioni automatiche di incrocio.

Per parte dei dati a cui si è fatto riferimento è prevedibile la fornitura all'Anagrafe tributaria sin dal prossimo anno, mentre per definire i tempi di acquisizione dei dati restanti si renderà necessario provvedere preventivamente ad una verifica ed al completamento del sistema informativo delle Dogane.

APPENDICE 5

Una analisi comparata dei sistemi fiscali dei paesi della CEE.

Si ritiene senza dubbio necessario un adeguamento del nostro sistema tributario alla struttura prevalente nei paesi della CEE ed alle decisioni prese e che si rendessero nel futuro per armonizzare i diversi sistemi fiscali; da questo punto di vista, però, bisogna premettere che la struttura normativa del nostro sistema è in generale molto più semplice e razionale di quelle di altri paesi della Comunità. E' opportuno fare il punto sul confronto, a livello di grandi aggregati di gettito tra le varie strutture tributarie. In via preliminare è però necessaria una valutazione del bilancio pubblico nel suo complesso, dalle relazioni intercorrenti tra entrate e spese della pubblica amministrazione e delle loro dimensioni relative rispetto al prodotto interno lordo.

Due sono gli aspetti di maggior rilievo che, seppur in modo piuttosto grezzo, possono essere rilevati dal confronto dei dati relativi all'Italia rispetto a quelli degli altri paesi europei.

In primo luogo, l'incidenza della spesa pubblica corrente sul prodotto interno lordo risulta piuttosto notevole in tutta Europa ed ha superato largamente, negli ultimi anni, una percentuale del 40/42 per cento. Tale livello relativo della spesa appare molto omogeneo tra tutti i paesi della Comunità, anche se le previsioni di ulteriore e rapido incremento che si prospettano per l'Italia nei prossimi due anni, in assenza di provvedimenti correttivi quali quelli già indicati nel documento Pandolfi, porterebbero il nostro Paese in testa alla graduatoria con un rapporto tra spesa pubblica corrente e prodotto interno lordo, tendente rapidamente verso il 50 per cento.

Per contro, la pressione fiscale risulta più accentuatamente differenziata tra i diversi paesi. A tal riguardo appare possibile distinguere due gruppi di paesi. Da un lato si possono individuare quelli a dimensioni « minori », dove il livello della pressione fiscale ha raggiunto, già nel 1976, una percentuale largamente superiore al 40 per cento. Dall'altro lato si pongono invece i quattro paesi di più grandi dimensioni, e cioè la Germania, Francia, Gran Bretagna ed Italia, dove la pressione fiscale risulta relativamente minore ed oscilla tra il 37-39 per cento. In questo ambito, il confronto dei dati disponibili (Tabella 6) al 1976, indica al primo posto la Francia (con oltre il 39 per cento) seguita dalla Germania (con il 38,5 per cento), dalla Gran Bretagna (con il 36,7 per cento) e dall'Italia con il 33 per cento. A prima vista quindi, il livello della pressione fiscale italiana appare inferiore di circa 5-6 punti rispetto agli altri « gran-

di » *partners* europei. Questa valutazione deve però essere posta a confronto con altre due ulteriori considerazioni che, almeno in parte, potrebbero ridimensionare tale differenziale.

In primo luogo, infatti, è necessario sottolineare gli incrementi ulteriori che la pressione fiscale ha registrato in Italia nel corso del biennio 1977-78. In quest'ultimo anno, infatti, tale percentuale sul prodotto interno lordo si è portata al 35 per cento ed ha quindi segnato una significativa riduzione del divario esistente con gli altri paesi europei. In secondo luogo, una più attenta considerazione non dovrebbe basarsi esclusivamente sul confronto dei dati relativi ad uno stesso anno, poiché essi sono anche legati ai diversi « stadi » di crescita che le varie economie hanno raggiunto in un dato periodo. Il confronto potrebbe quindi essere riferito in termini di pressione fiscale dei diversi paesi combinata con i diversi livelli di reddito *pro-capite*. Se si procede in questo senso, la situazione italiana dell'ultimo biennio dovrebbe essere posta a confronto con quella che risultava negli altri paesi attorno agli anni 1971-73. In quel periodo, infatti, tali economie avevano raggiunto un livello di reddito *pro-capite* pari a quello attualmente esistente nel nostro Paese. In questo caso la pressione fiscale europea risulta essere molto più prossima a quella attuale italiana ed il divario tra la nostra e quella degli altri paesi appare contenuto nell'ordine dell'uno-due punti.

Volgiamo ora l'attenzione alla struttura « interna » del prelievo fiscale nei diversi paesi europei. Due sono le ottiche che si possono seguire: le dimensioni relative dei diversi tipi di prelievo (suddivisi nelle grandi categorie delle imposte dirette e dei contributi sociali), e il peso delle diverse amministrazioni pubbliche (suddivise in amministrazione centrale, locale, degli istituti previdenziali e della stessa Comunità).

Come si può notare dalla Tabella 6, la struttura del prelievo fiscale in Italia ha subito un significativo mutamento in questi ultimi anni ed appare ora piuttosto omogenea rispetto a quella degli altri paesi europei. Nel 1976, infatti, il 32,6 per cento del prelievo era dovuto ad imposte indirette, il 25,1 per cento ad imposte dirette ed il 41,6 per cento a contributi sociali. Nell'ultimo biennio la nostra struttura fiscale si è ulteriormente avvicinata a quella media europea. Nel 1978, infatti, le imposte dirette rappresentano il 31,3 per cento del totale, mentre l'imposizione indiretta risulta pari al 32,3 per cento e notevolmente ridimensionato appare il peso dei contributi sociali, pari al 36,4 per cento. In particolare, per quanto riguarda il peso dei contributi sociali sul prodotto interno lordo il livello registrato in Italia non sembra essere lontano da quello degli altri paesi. Ciò però non implica che la distribuzione di questo peso tra i diversi settori produttivi o le categorie di lavoratori si dimostri sufficientemente omogenea.

Nei confronti della situazione che si registra in Germania, la struttura fiscale italiana appare piuttosto simile. Il peso dell'imposizione indiretta è quasi identico, attorno al 32-33 per cento, mentre maggiore di quattro punti è il peso delle imposte dirette in Germania e per conseguenza minore dello stesso livello risulta in quel paese il peso dei contributi sociali.

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

TABELLA 6

STRUTTURA DEL PRELIEVO FISCALE NEI PAESI DELLA CEE — 1970-1976

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
GERMANIA								
Imposte indirette su produzione ed importazione . . .	37,8	36,7	36,9	34,3	32,8	33,0	32,0	—
Imposte generali sugli affari . . .	16,5	16,3	16,1	14,4	13,9	14,1	13,5	—
Dazi di importazione e prelievi agricoli	1,6	1,4	1,3	1,2	1,2	1,1	1,1	—
Imposte di fabbricazione e sui consumi	10,1	9,4	9,7	9,3	8,5	8,4	7,9	—
Imposte sui servizi	1,1	1,1	1,0	0,8	0,9	0,9	0,9	—
Imposte sui terreni e fabbricati	1,2	1,1	1,0	0,9	0,9	1,1	1,1	—
Imposte di bollo, registro e trasferimento	0,7	0,7	0,7	0,6	0,5	0,5	0,6	—
Altre imposte indirette sulla produzione e importazione . . .	6,6	6,6	7,1	7,1	6,9	6,8	6,8	—
Imposte correnti sul reddito e patrimonio	31,0	32,2	30,9	33,4	34,2	32,2	33,1	—
Imposte in conto capitale	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	—
Totale imposte	69,2	69,1	68,0	67,9	67,2	65,4	65,3	—
Contributi sociali effettivi	30,8	30,9	32,0	32,1	32,8	34,6	34,7	—
Totale imposte + Contributi	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	—
tributi	(a) 34,0	34,8	35,3	37,6	37,7	37,3	38,5	—
(a) rapporto tra entrate fiscali e contributi sul PIL.								

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Segue: TABELLA 6

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
ITALIA										
(in percentuale)										
Imposte indirette su produzione ed importazione . .	40,7	39,6	37,4	36,4	35,9	31,4	32,6	35,7	32,3	—
Imposte generali sugli affari .	13,5	12,7	11,0	15,8	17,1	14,2	15,0	—	—	—
Dazi di importazione e prelievi agricoli	2,3	1,7	1,7	1,3	1,2	1,0	1,2	—	—	—
Imposte di fabbricazione e sui consumi	18,8	19,4	18,2	13,9	12,5	13,4	11,2	—	—	—
Imposte sui servizi	2,8	2,7	2,5	2,0	1,7	1,7	1,2	—	—	—
Imposte sui terreni e fabbricati	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Imposte di bollo, registro e trasferimento	4,3	4,3	4,6	3,4	3,1	3,0	3,0	—	—	—
Altre imposte indirette sulla produzione e importazione .	1,6	1,6	1,4	1,5	1,4	1,2	1,7	—	—	—
Imposte correnti sul reddito e patrimonio	20,0	20,3	22,5	21,9	21,5	23,4	25,1	28,4	31,3	28,0
Imposte in conto capitale . .	0,6	0,6	0,6	0,5	1,0	0,2	0,7	—	—	—
Totale imposte	61,3	60,5	60,5	53,8	58,4	55,0	58,4	—	—	—
Contributi sociali effettivi . .	38,7	39,5	39,5	41,2	41,6	45,0	41,6	35,6	36,4	37,6
Totale imposte + Contributi	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
tributi	(a) 35,6	31,2	30,7	29,7	30,9	31,1	33,0	34,2	35,1	—
(a) rapporto tra entrate fiscali e contributi sul PIL.										

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Segue: TABELLA 6

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
(in percentuale)								
REGNO UNITO								
Imposte indirette su produzione ed importazione . . .	42,2	41,5	41,6	38,8	37,2	35,9	35,9	—
Imposte generali sugli affari . . .	6,5	6,8	6,3	7,0	8,8	8,7	8,6	—
Dazi di importazione e prelievi agricoli	1,4	1,4	1,7	1,9	1,9	1,5	1,5	—
Imposte di fabbricazione e sui consumi	17,7	17,2	17,2	15,9	13,6	12,4	12,9	—
Imposte sui servizi	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8	0,7	0,6	—
Imposte sui terreni e fabbricati	9,6	10,4	11,3	10,8	10,5	11,0	10,6	—
Imposte di bollo, registro e trasferimento	0,6	0,7	1,0	0,9	0,6	0,7	0,6	—
Altre imposte indirette sulla produzione e importazione	5,7	4,2	3,3	1,4	1,0	1,0	1,0	—
Imposte correnti sul reddito e patrimonio	41,4	41,8	40,0	41,7	43,6	45,0	43,8	—
Imposte in conto capitale	2,0	2,0	2,2	1,8	1,3	0,8	0,9	—
Totale imposte	85,5	85,3	83,8	82,3	82,1	81,7	80,6	—
Contributi sociali effettivi	14,5	14,7	16,2	17,7	17,9	18,3	19,4	—
Totale imposte + Contributi	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	—
tributi	37,9	35,7	34,4	32,6	36,0	36,9	36,7	—
(a) rapporto tra entrate fiscali e contributi sul PIL.								

VII LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Segue: TABELLA 6

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
(in percentuale)								
IRLANDA								
Imposte indirette su produzione ed importazione . . .	61,2	58,0	59,0	57,6	55,0	52,8	53,6	—
Imposte generali sugli affari . . .	12,9	13,1	14,3	16,0	15,8	14,4	15,3	—
Dazi di importazione e prelievi agricoli	2,9	2,5	2,8	2,6	2,7	3,2	4,1	—
Imposte di fabbricazione e sui consumi	32,2	29,7	28,0	26,7	24,9	25,1	24,8	—
Imposte sui servizi	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,6	—
Imposte sui terreni e fabbricati	10,0	10,1	10,2	8,5	8,2	7,2	6,7	—
Imposte di bollo, registro e trasferimento	1,1	1,3	1,6	1,7	1,4	1,2	1,1	—
Altre imposte indirette sulla produzione e importazione	1,5	1,4	1,4	1,4	1,3	1,1	1,1	—
Imposte correnti sul reddito e patrimonio	28,4	30,2	29,2	30,0	30,3	30,9	31,4	—
Imposte in conto capitale	1,2	1,5	1,9	1,6	1,6	1,1	0,5	—
Totale imposte	90,9	90,5	90,1	89,2	87,0	84,9	85,5	—
Contributi sociali effettivi	9,1	9,5	9,9	10,8	13,0	15,1	14,5	—
Totale imposte + Contributi	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	—
tributi	(a) 31,6	32,7	31,7	31,9	33,1	33,8	37,5	—
(a) rapporto tra entrate fiscali e contributi sul PIL.								

Nei confronti della situazione francese appare, invece, una notevole diversità dalla nostra struttura fiscale. In Francia, infatti, il peso delle imposte dirette è notevolmente inferiore e non supera, nel 1976, il 20 per cento del totale del prelievo, contro il nostro 28-29 per cento. Per contro, a tale differenza corrisponde il maggior peso delle imposte indirette. Questo tipo di prelievo è infatti il più alto in Europa (40 per cento sul totale), escludendo il caso veramente atipico dell'Irlanda dove oltre la metà delle entrate sono di tipo indiretto. Nel caso francese, infine, il peso dei contributi sociali nel 1976 è quasi uguale a quello italiano.

La diversa struttura del finanziamento del sistema di sicurezza sociale inglese determina, infine, le differenze più forti fra il nostro sistema fiscale e quello della Gran Bretagna. Infatti, mentre il peso delle imposte indirette non risulta significativamente diverso tra i due paesi, la distribuzione del prelievo tra le imposte dirette ed i contributi sociali appare piuttosto diversa. Come noto, infatti, il livello dei contributi sociali è molto più modesto in Inghilterra, dove la gran parte dei servizi pubblici sono finanziati attraverso l'imposizione diretta, che assume in quel paese una percentuale pari al 44-45 per cento del totale del prelievo e risulta esser la più alta rispetto a tutti gli altri paesi europei a dimensioni « maggiori ».

Peraltro è interessante notare che se si volesse portare da noi il finanziamento della sicurezza sociale a carico delle imposte dirette per giungere allo stesso livello inglese di contributi sociali, sarebbe necessario ridurli di circa 6 punti percentuali del prodotto interno lordo e aumentare della stessa misura i tributi diretti. Questa operazione comporterebbe un maggior flusso annuo di queste imposte di circa 12.000 miliardi (in lire 1978). Anche se l'operazione venisse limitata a 5 punti del prodotto interno lordo la ristrutturazione delle entrate pubbliche dovrebbe essere di circa 10.000 miliardi. È evidente che sarebbe azzardato proporsi di realizzare obiettivi del genere nel corso del triennio venturo, anche se non sono da escludere, nell'ambito di una politica coordinata di tutte le entrate pubbliche, ulteriori « fiscalizzazioni » degli oneri sociali di portata più limitata.

Nella classificazione SEC dei conti pubblici, applicata omogeneamente a tutti i paesi della Comunità, è stata inoltre introdotta la definizione di imposte in conto capitale. Si tratta in questo caso di imposte che fanno riferimento a redditi di capitale di tipo « non ricorrente » e cioè imposte di successione, imposte *una tantum* eccetera. Dalla tavola qui presentata è quindi possibile individuare una ulteriore caratteristica dei sistemi europei. Tale caratteristica sembra esprimersi in una generale scarsa incidenza di questo tipo di imposte, che risulta in tutti i casi dare un prelievo fiscale inferiore all'1 per cento del totale.

La seconda ottica con la quale è possibile fare un confronto fra i diversi paesi europei è quella relativa ai vari livelli di amministrazione che risultano direttamente « titolari » dei tributi. Nella Tabella 7 abbiamo quindi riportato lo stesso livello di prelievo precedentemente considerato riferito questa volta ai diversi enti titolari. Questi sono suddivisi in quattro grandi categorie: l'amministra-

zione centrale, l'amministrazione locale, gli enti previdenziali e la Comunità.

In questo caso è possibile rilevare nettamente la peculiarità che dimostra il sistema dei prelievi italiano che, per decisione presa in sede di riforma tributaria, ha quasi annullato la presenza degli enti locali nella titolarità « diretta » dell'imposizione fiscale. In Italia infatti, le amministrazioni locali raccoglievano circa l'8-9 per cento del totale delle imposte negli anni precedenti la riforma fiscale. Questo peso è ovviamente andato riducendosi e risulta quindi largamente il più basso che si registri in Europa nel 1976. In tale anno, le amministrazioni locali italiane, infatti, avevano una titolarità diretta del prelievo pari a solo il 2,5 per cento del totale nazionale.

