

4

SEDUTA DI GIOVEDÌ 4 LUGLIO 1991

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FRANCO PIRO

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 8,50.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Audizione dei rappresentanti della Federazione nazionale associazioni agenti e rappresentanti di commercio (FNAARC) e della Federazione italiana agenti e rappresentanti di commercio (FIARC).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul sistema fiscale, l'audizione dei rappresentanti della Federazione nazionale associazioni agenti e rappresentanti di commercio (FNAARC) e della federazione italiana agenti e rappresentanti di commercio (FIARC), che ringrazio per aver aderito al nostro invito e con i quali mi scuso per il ritardo con cui diamo inizio ai nostri lavori.

Preciso che alle ore 9 avrà inizio una seconda tornata di audizioni, perciò il tempo a nostra disposizione è molto ristretto. D'altronde, scopo dell'indagine conoscitiva non è quello di acquisire in forma orale i documenti che correttamente ci avete inviato, né la segnalazione dei vostri quaderni di doglianza (cito in italiano) come è già avvenuto due secoli fa in Francia. A noi interessano le soluzioni costruttive perché come Parlamento abbiamo il compito di fare le leggi - anche se ciò non sempre accade - per lo meno fino a quando non sarà modificata la costituzione degli Stati moderni quali Francia, Inghilterra, Italia e Stati Uniti d'America (cito questi ultimi perché oggi è il 4 luglio, una data molto significativa, almeno per chi è « Nato il 4 luglio »: un bel film su una sedia a rotelle).

GIANFRANCO GATELLI, *Direttore generale della FNAARC*. Abbiamo predisposto un documento nel quale è sottolineata la situazione in cui opera la categoria e sono indicate alcune ipotesi di soluzione in funzione del riconoscimento della specificità (l'onorevole Serrentino è l'inventore di questo termine) di un reddito che viene impropriamente classificato tra i redditi di impresa.

Concordiamo con l'osservazione contenuta nel documento del presidente Piro, secondo la quale la pressione fiscale non deve diventare oppressione fiscale perché in questo caso operatori come gli agenti ed i rappresentanti di commercio sarebbero posti fuori dal mercato e non avrebbero la possibilità di continuare a svolgere la propria attività, in particolare in previsione del 1993 ed in riferimento ai giovani.

Un discorso a parte è stato riservato ai coefficienti, in merito ai quali, pur non volendo fare un *cahier de doléances*, abbiamo voluto sottolineare una serie di elementi che dovrebbero essere tenuti in considerazione.

PRESIDENTE. Sono già noti alla Commissione finanze.

GIANFRANCO GATELLI, *Direttore generale delle FNAARC*. Un'ultima annotazione riguarda il problema dell'ILOR, con riferimento particolare al pregresso. In proposito, è necessario dare agli uffici delle finanze indirizzi ed indicazioni affinché vengano evitati ritardi e duplicazioni che hanno conseguenze negative per gli interessati e per le commissioni tributarie.

FRANCO POTITÒ, *Segretario della FIARC*. Le linee del documento che ci è stato presentato trovano d'accordo la FIARC,

perciò non vi è molto da aggiungere. Vorrei però sottolineare che ci troviamo di fronte ad una categoria che ha caratteristiche peculiari anche nei confronti della più importante categoria del commercio. Su questa particolare specificazione, a mio avviso, l'attività del legislatore dovrebbe essere molto attenta.

La questione dell'ILOR è già stata sollevata dal collega Gatelli, perciò mi limiterò a ricordare il problema del contenzioso pregresso.

A mio parere questa Commissione dovrebbe definire meglio l'attività degli uffici e delle commissioni che a volte è del tutto inutile ed improduttiva. Nel documento che abbiamo predisposto facciamo alcuni rilievi sulla opportunità che, in relazione a quanto è stato osservato nel documento del presidente, si arrivi a soluzioni che comportino la gestione delle commissioni in una forma che preveda un contatto diretto, ai fini dell'equità, con il contribuente.

La categoria degli agenti sente più di altre questo problema perché, come è stato ribadito più volte, è molto vicina al « rischio » sul piano fiscale.

Accogliamo con grande attenzione e piacere alcune correzioni introdotte al principio della progressività contenute nel documento della Commissione.

CARLO MASSARO, *Presidente della FIARC*. Desidero aggiungere qualche breve considerazione a quanto già detto dal dottor Gatelli e dall'avvocato Potitò. Il problema che è stato posto, ossia quello di procedere verso una riforma fiscale, è di grande significato, ma nello stesso tempo di non facile soluzione.

Indubbiamente, vi è il pericolo, prima segnalato dall'onorevole Piro, che in questa sede ognuno porti la propria sequela di problemi che rischiano di apparire lamentele. Credo che la Commissione, per giungere alla conclusione del progetto che si è data, debba compiere uno sforzo immane. Da parte nostra vi è la piena disponibilità ad incontrare, per affrontare nel merito soprattutto le questioni che si è scelto di non illustrare nei documenti che abbiamo predisposto, sia singolarmente sia colletti-

vamente, i membri della Commissione che lo riterranno opportuno. In tal modo potranno essere affrontati più dettagliatamente temi che questa mattina, in considerazione del tempo disponibile, non possono essere toccati. Molto spesso infatti, i documenti sono « freddi » e non dicono fino in fondo ciò che vorrebbero dire.

Come dicevo, il problema che la Commissione finanze si è posta è giusto e rilevante e la FIARC è favorevole ad un nuovo rapporto tra il cittadino e il fisco, che non sia di paura e di oppressione, ma di fiducia e di serenità, in una situazione di maggiore « pulizia », affinché da parte di tutti si individui in tale rapporto una delle condizioni indispensabili per il buon funzionamento dello Stato e della propria azienda.

Per far ciò è però necessario cambiare la filosofia del rapporto tra cittadino, agente di commercio, impresa e Stato. Oggi, invece, vi è una profonda sfiducia dovuta anche al fatto che, accanto ad una minoranza di misure legislative che attribuiscono la maggior quantità del gettito fiscale allo Stato, sussiste una pluralità di norme, anche a livello locale, e di spese indotte che gravano su commercialisti e consulenti, appesantendo notevolmente il rapporto tra queste categorie ed il fisco.

Vorremmo uscire da questa situazione di confusione, che diminuisce la fiducia degli operatori ed influisce negativamente sulla crescita del settore in direzione di una maggiore chiarezza e trasparenza e di un rapporto con lo Stato che dovrebbe risultare anche più semplice rispetto al passato.

Questa mattina, in sostanza, abbiamo inteso portare alla Commissione la testimonianza diretta della nostra disponibilità a procedere sulla strada che la Commissione ha intrapreso, ad entrare maggiormente come dicevo, nel merito delle questioni.

GIANFRANCO GATELLI, *Direttore generale della FNAARC*. Vorrei richiamare l'attenzione della Commissione sulla prima parte della memoria che abbiamo presentato, nella quale si evidenzia l'analogia che

intercorre tra l'attività degli agenti di commercio ed il rapporto di lavoro subordinato che ritengo utile ai fini dell'indagine in corso.

FRANCO POTITÒ, *Segretario della FIARC*. Il decreto-legge del Governo n. 151, approvato dalla Commissione finanze del Senato...

PRESIDENTE. È un altro ramo del Parlamento.

FRANCO POTITÒ, *Segretario della FIARC*. Lo so. Quel decreto ha introdotto una norma che non consente la deducibilità di determinati costi che per l'agente di commercio sono fondamentali; ad esempio il telefono.

PRESIDENTE. I telefoni portatili, quindi, non sono deducibili come beni strumentali, ossia non sono considerati inerenti all'attività professionale.

GIANFRANCO GATELLI, *Direttore generale della FNAARC*. È prevista una deduzione del 50 per cento sia agli effetti IVA sia a quelli IRPEF.

PRESIDENTE. Quindi, il telefono non è più inerente all'attività tipica dell'impresa, ossia non è unò strumento di lavoro.

GIANFRANCO GATELLI, *Direttore generale della FNAARC*. Non viene considerato tale.

PRESIDENTE. Nell'ambito della vostra attività il telefono è uno strumento di lavoro?

GIANFRANCO GATELLI, *Direttore generale della FNAARC*. È indispensabile.

UMBERTO DOZZA, *Vicepresidente generale della FIARC*. Se posso fare un paragone, un professionista, per esempio un avvocato, ha sulla propria scrivania un telefono che è un bene strumentale completamente deducibile. La scrivania degli operatori della nostra categoria è nel-

l'automobile, ma il telefono non è più un bene strumentale strettamente deducibile.

PIETRO SERRENTINO. Non ho compreso l'ultima affermazione del dottor Gattelli.

GIANFRANCO GATELLI, *Direttore generale della FNAARC*. Ho detto che nella prima parte della memoria rimessa alla Commissione abbiamo stabilito un'analogia tra l'attività degli agenti di commercio ed il rapporto di lavoro subordinato. Si ritiene infatti – convinzione sulla quale siamo perfettamente d'accordo – che i lavoratori subordinati siano contribuenti che non comportano un rischio fiscale. però, i motivi che stanno alla base di questa asserzione, ossia la certezza dei ricavi, dei compensi e degli stipendi erogati ai lavoratori dipendenti e la coincidenza del momento impositivo con il conseguimento dei redditi, sono condizioni che si verificano nello stesso modo anche per gli agenti di commercio che vengono invece classificati nel reddito di impresa.

PIETRO SERRENTINO. Leggerò più attentamente di quanto non abbia fatto questa mattina le relazioni presentate dalle due associazioni degli agenti e dei rappresentanti di commercio.

Il problema dell'ILOR arretrata divide in due settori la categoria interessata: vi sono coloro che hanno sempre versato l'ILOR chiedendo poi il rimborso, ritenendo che (fin dal 1980, ma particolarmente dal 1985, a seguito di sentenze giurisdizionali) questa imposta non dovesse gravare sugli agenti e sui rappresentanti di commercio, però vi sono anche coloro che non hanno versato nulla. Si tratta di una differenziazione che dobbiamo superare senza penalizzare eccessivamente chi ha effettuato i versamenti rispetto ad alcuni privilegiati che, a seguito di pressioni effettuate anche presso i rappresentanti di categoria, non hanno mai effettuato – ripeto – i versamenti. Si tratta di un problema grave e di non facile soluzione, perciò fare promesse su questa materia è senz'altro difficile.

Un'altra questione sollevata, della quale dobbiamo tener conto è quella dei coefficienti.

Vi è poi il problema dell'imposta comunale sulle attività professionali e commerciali (la famosa ICIAP). Ho sempre sostenuto che tale imposta dovrebbe gravare sulle sedi naturali nelle quali si svolgono le attività e non sull'abitazione dell'agente che non usufruisce di un ufficio e di un'organizzazione apposita. A ciò si collega anche il discorso dei « telefonini » che, se installati nell'autovettura sono considerati strettamente connessi all'impegno professionale. In proposito ritengo che la soluzione individuata dal Senato possa avere solo un carattere transitorio. Comunque, quando il provvedimento sarà all'esame di questa Commissione, non credo che su di esso potremo soffermarci. Possiamo dirlo apertamente perché ritengo sia inutile fare promesse che non sarà possibile mantenere.

A proposito dell'evasione fiscale, desidero sottolineare che gli agenti ed i rappresentanti che subiscono il ricatto di alcune imprese che operano nei settori commerciale ed industriale evadendo gli obblighi fiscali e facendo quindi indirettamente evadere anche gli agenti ed i rappresentanti, devono collaborare in modo deciso e tempestivo con il fisco. Questo può rappresentare un invito alle imprese a cambiare strada. Inoltre, non dimentichiamo che una categoria si difende volentieri quando si sa che è « pulita » fino in fondo.

CARLO MASSARO, *Presidente della FIARC*. Sono d'accordo con le osservazioni dell'onorevole Serrentino: sembra quasi di parlare con un collega.

Si parla della detassazione del 50 per cento dei telefoni cellulari installati nelle autovetture, però più in generale è necessaria una riflessione sul piano del diritto. Intendo dire che se dobbiamo andare verso una riforma fiscale, il ruolo degli agenti di commercio deve trovare una più precisa configurazione all'interno della società e del sistema fiscale; solo così potremo eliminare tutte le discussioni che, di volta in volta, ci troviamo ad affrontare, sull'ILOR, sulle detrazioni per la benzina o per l'autovettura (che ora possiamo detrarre al 100 per cento) e sui telefoni cellulari. Ogni

volta che vengono approvate nuove norme in materia, sorgono dubbi in merito alla collocazione degli agenti che spesso vengono classificati come una qualsiasi impresa commerciale. Non si considera che, nel 90 per cento dei casi, l'agente svolge la propria attività con il solo apporto personale. Cito un esempio concreto: se l'agente non si reca, con la propria autovettura, a creare, preparare ed infine raccogliere l'ordine, nessun altro lo fa in sua vece. In caso di malattia o di incidente dell'agente la sua attività entra in crisi. Perciò essa non è paragonabile ad un'attività commerciale nell'ambito della quale il titolare può delegare un commesso.

Ringrazio l'onorevole Serrentino per avermi dato uno spunto che mi ha permesso di ribadire la necessità di chiarire il ruolo dell'agente all'interno di una possibile riforma fiscale, affinché si possa uscire da un equivoco che si ripropone ogni volta che viene approvata una nuova norma in materia.

ANTONIO BELLOCCHIO. Vorrei uscire dal contingente e dalle rivendicazioni di categoria per evitare di litigare sulla lunghezza delle barche o sui telefoni cellulare. Come ha detto il presidente, lo scopo della nostra indagine è di acquisire dati e suggerimenti dai vari auditi in vista di una probabile e possibile futura riforma fiscale.

Da questo punto di vista, le domande che vorrei porre sono le seguenti: come cittadini e come rappresentanti di categoria, quale contributo ritenete di poter offrire al Parlamento per delineare una riforma fiscale che aspettiamo ormai da venti anni? Qual è la vostra esperienza nei confronti dell'amministrazione finanziaria? Quali problemi avete incontrato nel momento in cui siete stati oggetto – se lo siete stati – di un'ispezione fiscale? A vostro avviso come si potrebbe distribuire equamente il carico fiscale, in modo che non siano sempre gli stessi a pagare?

GIANFRANCO GATELLI, *Direttore generale della FNAARC*. Non possiamo avere la presunzione di tracciare linee di riforma

fiscale, ma dobbiamo operare sulla base dell'esistente. Riteniamo che, nell'ambito delle classificazioni dei redditi fissati dalla riforma tributaria e data la collocazione nel reddito di impresa degli agenti e dei rappresentanti di commercio, alcune indicazioni le abbiamo fornite, chiedendo non privilegi o favori a vantaggio della categoria, ma il riconoscimento di determinate specificità.

Ciò rappresenta già una possibile soluzione perché gli agenti e i rappresentanti di commercio, nell'ambito dei redditi d'impresa e di lavoro autonomo, salvo i casi giustamente citati dall'onorevole Serrentino per quanto attiene le evasioni a monte, sono costretti purtroppo – usiamo perfino questo avverbio – ad evadere meno di altri. Ciò comporta come conseguenza che tutti gli oneri fiscali e parafiscali – dall'ICIAP che è collegata al reddito, ai *ticket*, alle tasse scolastiche, alle borse di studio per i figli, ai contributi all'INVIM, alla tassa sulla salute – risultano esaltati e si traducono, come potrebbe dire l'onorevole Piro, in un'oppressione fiscale.

Nella memoria che consegniamo alla Commissione abbiamo scritto che siamo ben lieti di contribuire alle sorti dello Stato e di accogliere l'invito, rivoltoci anche dall'onorevole Serrentino, a prestare la nostra piena collaborazione per scoprire le eventuali evasioni a monte, ma non si può neanche chiedere troppo a una categoria che, nell'ambito dei redditi di impresa e di lavoro autonomo, si trova in una posizione difficilissima.

UMBERTO DOZZA, *Vicepresidente della FIARC*. Rispondendo ad una sollecitazione dell'onorevole Bellocchio, devo dire di ritenere che il ricorso ad un vestito adatto alla propria taglia, per usare una metafora, sia una delle chiavi di un buon rapporto fiduciario con l'amministrazione. Mi fa piacere che si sia parlato di specificità, perché la nostra categoria si ritrova a confrontarsi con l'amministrazione tal volta da lavoratori autonomi e tal volta da imprenditori. Questo è il vero problema ed in considerazione di esso mi permetto anche di non condividere quanto è stato detto in merito

al cosiddetto « telefonino », il quale ci riconduce alla questione dell'IVA su ristoranti ed alberghi, onere questo tipicamente d'impresa, e della non detraibilità dell'IVA sulle spese di autostrada.

Possiamo portare molti esempi, ma il problema deriva sempre dal fatto che il vestito non è della nostra taglia. Credo che la giustizia e la correttezza fiscale di uno Stato consistano nel dare a ciascun contribuente il proprio vestito, per il quale il contribuente stesso è tenuto a rispondere.

Nel documento che rimettiamo alla Commissione sono contenuti due concetti che ritengo molto importanti, uno dei quali è quello del controllo a monte. Infatti, è molto più facile controllare 500 o mille grandi imprese che controllano un sistema piuttosto che sorvegliare continuamente, nel nostro caso, 300 mila agenti che operano nel settore.

Un altro problema molto importante, che non riguarda solo i rappresentanti e gli agenti di commercio (che, di solito, non hanno collaboratori di questo tipo) ma concerne la piccola impresa, è quello del secondo o del terzo lavoro. Infatti, se è vero che il lavoratore dipendente per quanto riguarda il primo reddito è senz'altro un contribuente perfetto, non lo è più quando svolge il secondo od il terzo lavoro.

Allora, l'unico modo forse per fare emergere queste situazioni è quello di trovare condizioni fiscali che permettano di dichiarare gli ulteriori redditi. Sappiamo benissimo che chi presta lavoro straordinario in un'impresa, quasi sempre chiede di farlo « al nero », altrimenti preferisce andare a divertirsi. Siamo giunti ad un tale livello di progressività che, perfino nella nostra professione, colleghi che hanno redditi di un certo tipo non lavorano più perché non hanno la convenienza economica per farlo, in quanto il rapporto tra la fatica compiuta ed il reddito conseguito non è più interessante.

PRESIDENTE. Vorrei porre una domanda pregandovi di tenere presente che questa Commissione non sta svolgendo un'indagine per sapere cosa il nostro paese

può fare per ognuno di noi, ma quello che possiamo fare noi per il nostro paese.

Ho sotto gli occhi un giornale del 17 o 18 ottobre 1987, in cui si legge che da parte dei commercianti vengono chieste due patrimoniali al posto dell'ILOR e dell'INVIM e solo tre aliquote IRPEF.

A proposito del contrasto d'interesse al quale si è fatto riferimento, vorrei sapere dagli esponenti delle associazioni degli agenti e dei rappresentanti di commercio che cosa pensino delle patrimoniali, se voi abbiate un patrimonio di conoscenze od una conoscenza di patrimoni. Mi domando, in sostanza, se all'interno di un'automobile, in virtù del patrimonio di conoscenze di cui disponete, si possa produrre un reddito anche maggiore di quello che si produce all'interno di mille metri quadri.

La mia domanda, come sapete, si collega al modo di calcolare la tassa sui redditi e non il contrario: non dobbiamo, infatti, inventare un reddito per introdurre una tassa. In base a quanto si afferma nei testi sulla materia, infatti, le tasse si applicano quando esiste un reddito.

Vorrei sapere quindi, lo ripeto, quale sia il vostro pensiero in ordine alle patrimoniali e come pensiate di essere utili allo Stato nel quadro di un contrasto d'interessi.

CARLO MASSARO, *Presidente della FIARC*. La brevità del tempo a nostra disposizione rende molto difficile entrare nel merito di un problema, come quello della possibile riforma fiscale, che è molto complesso. Pertanto, se la Commissione è d'accordo, ribadisco l'invito a ritrovarci con più calma.

Tornando alla questione al nostro esame, gli agenti e i rappresentanti di commercio sono configurati fiscalmente come impresa mentre nell'80-90 per cento dei casi non si può parlare di un'impresa vera e propria. Il reddito della categoria, inoltre, deriva in buona misura dal nostro bagaglio di conoscenze e di relazioni, nonché da una metodicità nel lavoro. Qualcuno ha un ufficio, mentre altri hanno organizzato a casa un ufficio di fortuna, ma il luogo di lavoro vero e proprio per il

cento per cento della categoria è l'autovettura.

Pertanto, dobbiamo chiederci in primo luogo se ci troviamo d'accordo nell'andare a formulare una proposta che precisi il rapporto che l'agente di commercio ha con il fisco. A tale domanda dobbiamo rispondere insieme. Da parte nostra possiamo essere più puntuali, se ce lo chiedete, nel prospettare le modalità con le quali vorremmo vedere risolto il problema, ma a livello legislativo non siamo in grado di individuare una formula adeguata.

Sulla patrimoniale potrei essere d'accordo in linea di principio, però è necessario chiarire anche gli altri problemi per avere un quadro complessivo della situazione.

GIANFRANCO GATELLI, *Direttore generale della FNAARC*. Non siamo in grado di dare una risposta alla domanda dell'onorevole Piro, però possiamo dire che gli agenti ed i rappresentanti di commercio hanno due tipi di patrimonio non tassabili in quanto il primo è costituito dalla clientela, un bene immateriale, ed il secondo è costituito dai beni strumentali per l'esercizio dell'attività (quale l'autovettura).

PRESIDENTE. Ringrazio gli intervenuti per gli utili consigli e le soluzioni che ci hanno prospettato.

Avverto che al resoconto stenografico dell'audizione saranno allegati i documenti consegnati.

Sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 9,25, è ripresa alle 9,30.

Audizione dei rappresentanti del Consiglio nazionale del notariato, della Federazione nazionale degli ordini dei medici e del Consiglio nazionale forense.

PRESIDENTE. Ringrazio i rappresentanti del Consiglio nazionale del notariato, della Federazione nazionale degli ordini dei medici e del Consiglio nazionale fo-

rense per aver aderito al nostro invito e mi scuso con loro per il ritardo con cui diamo inizio a questa audizione.

La nostra indagine ha lo scopo di evitare quel cumulo di detriti sedimentati lasciati dai decreti nel sistema fiscale italiano: con l'aumentare dei decreti, aumentano i « cocchi ». Intendo dire con questo che potrebbero essere eliminate numerose imposte, o quantomeno quelle che costano all'erario più di quanto fruttino all'« impresa fisco ».

Vi chiediamo di illustrare brevemente il vostro punto di vista. Seguirà poi il fuoco di fila delle domande da parte dei commissari. Chiediamo un aiuto alla vostra riconosciuta intelligenza tecnica e — se mi consentite — anche alla vostra storia secolare, attraverso le quali siete a conoscenza di patrimoni e giacimenti sommersi che noi dobbiamo far emergere. Che questi esistano realmente lo dimostrano i dati della Guardia di finanza (essa sì che deve fare la lotta all'evasione, mentre il Governo ed il Parlamento devono persuadere: c'è chi lotta e chi governa).

Vi chiediamo, inoltre di esporci le vostre opinioni in merito al contrasto di interessi ed alle cosiddette patrimoniali ed in particolare di dirci se sia vero o meno che esistono fenomeni di elusione fiscale nel comparto degli immobili. Cosa suggerite, nell'interesse dell'Italia, per superare lo stato di incertezza nel quale si trovano oggi il fisco, il Parlamento ed il contribuente?

ROBERTO BARONE, *Presidente del Consiglio nazionale del notariato*. Ringrazio il presidente Piro per le sue cortesi parole ed anche per l'invito rivoltoci dalla Commissione.

Entrando subito nel vivo delle questioni al nostro esame, debbo dire che i notai hanno storicamente una certa esperienza in materia di imposizione indiretta, meno in quella diretta, anche se ce la stiamo facendo, per così dire, a tappe forzate date le connessioni che intercorrono tra tutta la materia fiscale.

La prima imposta di cui vorrei parlare è quella di registro che per la verità,

con un sistema di coefficienti e di accertamenti automatici, ha fatto passi avanti in termini di riduzioni del contenzioso. Ciò è molto importante perché riteniamo che un'imposta seria ed efficiente debba essere di facile applicazione e ciò richiede che sia di agevole interpretazione.

Contro l'attuale imposta di registro dobbiamo dire che occorrerebbe semplificarla ulteriormente, riducendo ed eliminando la differenza con le aliquote dei terreni che, forse, non hanno più senso essendo o agevolate — parlo delle aliquote inerenti la piccola proprietà contadina, riferite a condizioni economiche non più attuali — o troppo elevate (ossia pari al 15 per cento). Inoltre, sussistono grosse difficoltà in materia di qualificazione dei terreni.

Riteniamo poi che le agevolazioni in genere vadano ricondotte al comparto dell'imposizione diretta attraverso un meccanismo di detrazione e deduzione di imposte dirette pagate. Ciò perché, in definitiva, un'agevolazione « a pioggia » su tutta la platea dei contribuenti sottoposti ad imposizione indiretta non soddisfa il criterio di progressività di cui all'articolo 53 della Costituzione: chiunque gode di un'agevolazione che forse non ha neanche molto significato.

Non dobbiamo dimenticare, inoltre, il confronto con il resto dell'Europa: numerose nazioni — quali la Francia — che hanno molte diversità impositive devono fare i conti con l'univocità impositiva per esempio in materia di IVA.

Nel cammino verso la semplificazione dell'imposta di registro, sarebbe probabilmente possibile ipotizzare addirittura un sistema di autotassazione da parte dell'operatore notaio — ciò, lo ripeto, con un'imposta semplice, che non lasci margine a dubbi — e quindi recuperare, sotto il profilo delle risorse umane, molti degli addetti all'imposizione di registro per impiegarli in altri compiti.

Delle imposte catastali ed ipotecarie si può parlare poco in termini di gettito, malissimo in termini di funzionamento degli uffici.

Il notariato ha constatato con preoccupazione e grande amarezza come le conservatorie dei registri immobiliari funzionino male, così come il catasto. Ci chiediamo come lo Stato, così interessato a fare emergere e tassare redditi immobiliari, non si preoccupi di aver immediatamente un riscontro obiettivo della proprietà immobiliare italiana. Leggiamo sui giornali che si vogliono giustamente creare banche-dati, ma mi chiedo se s'intenda potenziare quelle che abbiamo da più di cento anni o se si vuole dimenticarle.

Quando nelle conservatorie dei registri immobiliari troviamo la polizia tributaria che ricostruisce patrimoni incerti, illeciti e così via e che trova aggiornamenti ad un anno, a diciotto mesi, a tre anni, od a sei anni, mi chiedo che tipo di azione accertatrice possa compiere con lo spettro della prescrizione. Allora dobbiamo immaginare che le conservatorie siano una banca-dati a valenza anche fiscale e civilistica. In questo caso, finalità fiscali e civilistiche di sicurezza delle contrattazioni si coniugano, come dicevano un tempo i professori, mirabilmente, perché entrambi questi fini cospirano ad un interesse sociale, che è quello della sicurezza delle contrattazioni, ed all'interesse statale consistente nell'evidenziazione di tutte le fonti di ricchezza.

Ci siamo lamentati con il Ministero delle finanze perché nel processo di meccanizzazione si vuole vedere il rimedio a tutti i mali, mentre tale processo non funziona senza gli operatori che inseriscano i dati. Purtroppo il ruolo speciale dei conservatoristi immobiliari difetta di personale.

Debbo dire con amarezza che una volta le conservatorie funzionavano bene: non voglio entrare nella valutazione politica dei cosiddetti diritti casuali, dei problemi di perequazione del pubblico impiego e delle assunzioni. Voglio soltanto dire che quando le conservatorie ripartivano denaro, operavano bene in tutta Italia; nel momento in cui qualcosa è cambiato — ci dispiace dover fare sempre le stesse osservazioni — le conservatorie si trovano allo sfascio. Speriamo che in una

logica di banche-dati e in un'ottica di trasparenza della proprietà si voglia porre mano alla situazione.

Sull'imposta di successione, probabilmente, si può dire tutto e il contrario di tutto. Si tratta di un'imposta che nell'ambito della CEE fa registrare notevoli differenze, ma che ha proprie finalità e giustificazioni. Tuttavia, debbo rilevare nell'interesse dell'erario che tale imposta viene riscossa dopo un periodo che va da sei mesi a due anni.

Quindi, lo Stato, che da un lato è debitore cronico per i rimborsi ed alla ricerca disperata non solo di denaro, ma anche di valuta, mediante anticipazione dei versamenti a scadenze periodiche, sia pure per una parte di gettito che può essere considerata trascurabile, rinuncia ad un incasso immediato. Pertanto, la categoria notarile è pronta ad immaginare e ad approntare immediatamente un sistema di autotassazione dell'imposta di successione.

Atteso infatti che la dichiarazione di successione ha natura confessionaria ed è atto del contribuente, è anche logico che il contribuente stesso, sulla base di quanto da lui dichiarato, versi immediatamente l'imposta dovuta. Si tratta di una riforma che non tocca i massimi sistemi e che non incide pesantemente neanche sui costumi perché, tutto sommato, quando un soggetto ha dichiarato un valore e sa che dovrà pagare un'imposta, tanto vale che lo faccia e che lo Stato incassi subito.

Il discorso sull'imposta patrimoniale è molto complesso e per la verità il Consiglio nazionale del notariato l'ha affrontato abbastanza superficialmente. Ciò non solo per le nostre croniche lacune, ma anche per l'eterogeneità delle proposte avanzate e per le suggestioni dottrinali derivanti dall'imposta patrimoniale che sicuramente, a giudicare dalle prime esperienze storiche (che prendono avvio nel dopoguerra con l'imposta straordinaria progressiva sul patrimonio), non è di difficile gestione. È inutile, però, metterla a regime se non funzionano catasto e conservatorie dei registri immobiliari, perché avremmo un'evasione enorme. L'evasione, infatti, nasce

anche – mi rivolgo a deputati particolarmente esperti della materia e quindi forse dirò cose inutili – dalla deficienza e dalla carenza di controllo.

Nessuno vuole pagare le tasse, in alcuna parte del mondo; però quando il controllo è efficace questo dovere è « più sentito ».

Ci accorgiamo purtroppo che semplicità applicativa ed interpretativa e chiarezza di leggi sono forse miti che via via abbandoniamo. Nei decreti-legge sono spesso contenute parecchie norme a noi incomprensibili; faccio un esempio: è giusto prevedere una tassa sui contratti di borsa ed applicarla su tutto, ma forse ci si è dimenticati che quando si fanno cessioni dai notai si paga l'imposta di registro; ci si è dimenticati che recentemente è intervenuta una norma sui *capital gains* che produce il seguente effetto distortivo: con una platea soprattutto di società in nome collettivo, di trafleria meccanica e di artigianato, ci troviamo di fronte a persone che hanno frequentato soltanto la scuola dell'obbligo alle quali dobbiamo spiegare che accanto all'imposta di registro vi è un'altra imposta, detta *capital gain*, che funziona attraverso un valore differenziale. Dopo di che dobbiamo spiegare loro che devono pagare la tassa sui fissati bollati (del 14 per mille, con un minimo di cinque mila lire), con appositi foglietti che però le tipografie del poligrafico non hanno ancora stampato per cui noi dobbiamo ricorrere, attraverso affanose telefonate, a tutte le tabaccherie.

Quindi, chi ha pagato cinque mila lire sul fissato bollato, niente o poco di *capital gain*, cento mila lire di imposta di registro, dirà al notaio: « Scusi, non potevo pagare di più ma in una sola volta? ». Di fronte a questa domanda, 4.500 notai d'Italia sono impotenti, o meglio, poiché sono servitori dello Stato, non rispondono dicendo che i primi destinatari di questa difficoltà operativa, che non giova ad alcuno, sono loro. A meno che non si voglia pensare – mi scuso di doverlo dire – ad un ostile disegno volto a creare adempimenti e difficoltà in modo da essere sempre pronti a reprimere la violazione formale, che può di-

ventare un'alibi per tutti. Comunque, non è questo il modo di agire nel campo della tassazione.

Per quanto riguarda le imposte dirette, premetto che non intendo fare un discorso corporativo, ma di efficienza.

Mi domando perché non adeguarsi a modelli più avanzati e, a parità di gettito, concepire il modello 740 come un descrittore generale di tutte le imposte. Dobbiamo considerare che gran parte delle difficoltà deriva dal fatto che vi sono varie scadenze, in diversi periodi con diversi modelli: a maggio vi è l'IRPEF; a giugno l'ICIAP; a febbraio l'IVA; a novembre vi è un altro versamento. Non dimentichiamo poi la tassa di circolazione per le automobili, la « tassa sulla salute ». Non esistono due sole scadenze coincidenti: fortuna che l'anno è composto soltanto di dodici mesi.

Un altro argomento ci interessa particolarmente come liberi professionisti. Mi riferisco al sistema della ritenuta d'acconto che ha la tradizione storica ed il feticcio del controllo incrociato. Forse nessuno ha analizzato che tale tipo di controllo è necessario quando uno dei soggetti incrociati non ha alcuna contabilità, come il lavoratore dipendente o altri tipi di percettori di reddito che non hanno contabilizzazione. Allorché, invece, si tratta di pagamenti effettuati tra imprese o soggetti comunque dotati di contabilità, il costo delle ritenute, per chi le effettua, e per il professionista che le subisce e che spesso non può avere tutte le certificazioni, diventa troppo elevato e rappresenta un meccanismo che senza dare nulla in più allo Stato, lo onera soltanto di ulteriori accertamenti.

Perché, come hanno più volte proposto i sindacati, non si avvicina il momento del pagamento dell'imposta a quello della percezione del reddito? Tutti i professionisti hanno determinate scadenze perché devono versare l'IVA. Allora potremmo far loro pagare un'acconto IRPEF. Da ciò deriverebbe un gettito immediato per lo Stato, l'autocertificazione immediata, come si fa per l'IVA, e l'esonero dall'onere del modello 770 per tutte le imprese le quali, per di più, non evaderebbero. Da

questo punto di vista ritengo che sia preferibile un obbligo del professionista, nei confronti del quale voglio spezzare una lancia in quanto mi pare che, fino ad ora, abbia dimostrato di essere affidabile (non sono molti i professionisti che falliscono, chiudono bottega, non versano i contributi).

In tal modo lo Stato guadagnerebbe dal punto di vista dei minori controlli; nello stesso tempo il professionista potrebbe cadenzare i pagamenti. La gestione delle imposte sarebbe inoltre caratterizzata da un connotato che da più parti viene richiamato e cioè il clima di serenità nei rapporti col contribuente. La serenità deriva anche dalla conoscenza e da una relativa facilità dell'obbligo. Dobbiamo pensare che una legislazione fiscale che tiene conto anche del « sociale » deve occuparsi, in termini di adempimenti, oneri, costi e fatiche personali, della platea dei piccoli professionisti, quelli che non hanno le strutture di studio e di organizzazione che consentono loro di ricordarsi sempre e comunque di tutto.

Forse ho abusato del tempo che mi è stato concesso, ma ho voluto dare alcuni spunti. Faremo comunque pervenire alla Commissione un documento nel quale svilupperemo più ampiamente le linee che ho tracciato.

PRESIDENTE. La ringrazio per i suggerimenti che ci ha dato e per la tristezza con la quale ha parlato dei dolorosi decreti che partoriscono adempimenti i quali reprimono le persone e il gettito e assicurano l'incertezza. La ringrazio anche per l'entusiasmo col quale ci ha dato un contributo per la serenità, per l'aumento del gettito e per la libertà.

Chiedo ai rappresentati delle altre categorie se intendano brevemente intervenire, considerato che il presidente Barone ha già dato un quadro d'insieme di grande significato costruttivo.

RAOUL CAGNANI, Vicepresidente del Consiglio nazionale forense. Ringraziamo la Commissione per essere stati convocati in questa occasione particolarmente importante per le categorie professionali.

Condividiamo in pieno le osservazioni fatte dal notaio Barone. Mi asterrò quindi dal tornare sugli argomenti che egli ha affrontato.

Abbiamo predisposto una relazione, che lascerò ai commissari, nella quale sono stati sottolineati gli aspetti particolari che riguardano la categoria.

Mi soffermerò brevemente solo su due questioni. La prima concerne il contenzioso tributario – al quale siamo particolarmente interessati – che risente del generale sfascio nel quale versa l'amministrazione tributaria. Dovremo fare un passo indietro e chiederci perché sia fallita la riforma del 1973-1974, dato che riteniamo che nei suoi aspetti essenziali sia stata un insuccesso.

Tale esito è dovuto, a nostro avviso, soprattutto al fatto che si è preteso di inserire un sistema pressoché rivoluzionario rispetto al precedente, che assolutamente non funzionava, su un apparato vecchio. In sostanza, si è voluto far funzionare il nuovo sistema utilizzando le strutture amministrative preesistenti che, in pratica, nel corso degli ultimi 17-18 anni non hanno avuto alcuna innovazione. Ciò ha prodotto molteplici conseguenze: il notaio Barone ha già ricordato gli eterni ritardi dei rimborsi. Nell'ambito del contenzioso tributario siamo praticamente al collasso. Se si pensa che per ottenere la decisione di una commissione tributaria di primo grado occorrono anni e che altrettanto tempo è necessario per i gradi successivi di giudizio, si comprende immediatamente che qualcosa non funziona.

A questo sistema si potrebbero introdurre correttivi, procedendo ad una grande riforma che dia alle strutture dell'amministrazione tributaria la possibilità di funzionare.

Ciò che lamentiamo con riferimento a questo specifico settore è la mancanza di responsabilizzazione dei singoli funzionari; in conseguenza della quale accade che anche per controversie di scarsissima importanza quasi regolarmente gli uffici, se la commissione di primo o di secondo grado dà loro torto, continuano a perseguire risultati assolutamente inutili ed im-

pari rispetto allo sforzo che l'amministrazione produce e che in termini di recupero di imposte non hanno alcun esito. Vi sono casi addirittura emblematici, nei quali si è arrivati al terzo grado di giudizio per questioni del tutto irrilevanti, od in cui era chiarissimo che l'amministrazione finanziaria aveva torto, solo perché i funzionari sostengono di essere soggetti a controlli, a cui non possono sfuggire, ed in base ai quali i funzionari stessi, qualora si accerti che non si è proceduto al ricorso, vengono a trovarsi in situazioni alquanto spiacevoli. Questa è una prassi alla quale va posto rimedio, altrimenti il sistema del contenzioso tributario non migliorerà mai.

Molto spesso si ovvia a queste carenze con il sistema dei condoni che è il metodo più sbagliato che si possa seguire perché è ormai dimostrato che in termini di recupero di imposte non dà mai il risultato che ci si prefigge. In secondo luogo, il condono - faccio affermazioni del tutto scontate - è una forma di incoraggiamento all'evasione, una sorta di premio a coloro che hanno evaso e rappresenta una penalizzazione per i contribuenti onesti che hanno pagato. Si tratta, quindi, di un sistema da evitare assolutamente.

A queste considerazioni vorrei solo aggiungere un'osservazione, che concerne specificamente i liberi professionisti, relativa all'applicazione dell'imposta in base a determinati coefficienti. Il sistema, come concezione, può anche essere giusto, ma in pratica debbo confessare che molto spesso non siamo riusciti a capire con quali criteri vengano dettati questi coefficienti che producono risultati stranissimi.

Debbo anche aggiungere che un sistema di questo genere, una volta creato, non può essere rigido e non possono essere previste solo un paio di cause per le quali i coefficienti non vengono rispettati come la malattia del professionista o l'impossibilità di lavorare per un certo periodo. È necessario, infatti, tenere conto di una casistica molto più ampia, essendo chiaro che l'attività professionale non può essere considerata una linea retta in continua ascesa, tale che se ad un certo punto questa progressività si blocca vi

deve essere un'evasione da parte del professionista, a meno che non ricorra uno dei motivi di cui dicevo. Nella vita di un professionista, com'è ovvio, vi sono alti e bassi ed al professionista stesso deve essere data la possibilità di dimostrare tutte le circostanze che possono influire negativamente sulla formazione del reddito. Non si può partire - ripeto - dal presupposto che se non ricorre una delle cause di cui ho parlato il professionista è sicuramente evasore e, come tale, deve essere colpito e penalizzato.

Per quanto riguarda gli altri argomenti, condivido quanto detto dal notaio Barone.

ELO PARODI, *Presidente della Federazione nazionale degli ordini dei medici*. Concordo con quanto detto dai colleghi che mi hanno preceduto e ritengo a mia volta che sia necessario introdurre cambiamenti per ovviare a penalizzanti generalizzazioni di casta e di categoria e che si debba verificare come procedere per ovviare agli inconvenienti che si presentano.

È stato ricordato che tra i dipendenti e i liberi professionisti vi sono differenze. Si tratta di una questione antica, ma è opportuno ricordarla perché è difficile oggi, nell'ambito del lavoro autonomo, non correre rischi che, evidentemente, per il lavoratore dipendente sono minori e di altro genere.

È noto che i medici sono ormai 300 mila, una cifra enorme che dà luogo ad un rapporto unico al mondo tra gli stessi medici ed i cittadini. È noto anche che il medico può svolgere solo la sua professione e che con la laurea in medicina non si può lavorare né all'IRI né altrove, ma semmai al pronto soccorso.

La categoria che rappresento è caratterizzata da fenomeni peculiari, quali la sottoccupazione, che interessa 80-90 mila medici.

Una richiesta che avanziamo da anni è quella della mappa del nostro lavoro, perché un medico ha la possibilità di svolgere più attività nell'ambito sia del servizio sanitario nazionale sia del sistema convenzionale, sia nella libera professione.

Ho parlato di mappa del lavoro perché credo che il Ministero della sanità non possieda nemmeno quella degli attuali dipendenti dal servizio e, quindi, non abbiamo nemmeno la possibilità di conoscere la situazione che esiste non solo all'interno del servizio nazionale ma anche — ciò che è più difficile — all'esterno di esso; riteniamo inoltre che debbano essere noti anche gli organici delle strutture private. Quindi, una mappa della professione ci consentirebbe di intervenire sapendo con esattezza ciò che accade nella categoria. Assicuro alla Commissione che io stesso vorrei sapere quanti sono i disoccupati ed i sottoccupati nell'ambito della categoria medica visto che — lo dico sinceramente — non lo so.

PRESIDENTE. Non avete voluto il numero chiuso?

EOLO PARODI, *Presidente della Federazione nazionale degli ordini dei medici*. L'abbiamo chiesto.

PRESIDENTE. Ma l'avete o no?

EOLO PARODI, *Presidente della Federazione nazionale degli ordini dei medici*. No, siamo l'unico paese europeo a non avere il numero chiuso.

Vi ricordo che alla facoltà di medicina si può accedere anche attraverso la scuola alberghiera o quella nautica. Come afferma un detto, seminando vento si raccoglie tempesta.

PRESIDENTE. Per la scuola nautica si potrebbe anche essere d'accordo.

EOLO PARODI, *Presidente della Federazione nazionale degli ordini dei medici*. Sì, considerato che la sanità è una barca che fa acqua. Abbiamo una lettera del ministro della pubblica istruzione cinese nella quale si afferma che l'unico dato identico fra l'Italia e la Cina è quello relativo al numero dei medici.

Un altro punto che vorrei sottolineare riguarda le tariffe. Una legge dello Stato

del 1965 prevede che ogni due anni il Governo emani le tariffe minime che possono praticare i medici. Ho già denunciato, alla procura della repubblica, per omissione di atti d'ufficio, cinque ministri della sanità, ma non ho ottenuto nulla. È dal 1965 che il Governo non emana le nuove tariffe. Vorrei sollecitarvi in tale senso, considerato che il Consiglio superiore della sanità ha già approvato le nuove tariffe che hanno seguito il loro iter scientifico e tecnico. Pensate che nel 1965 la tariffa relativa ad una visita ammontava a 1600 lire. Potrete quindi ben capire quale sia la situazione.

Infine, vorrei sottolineare la necessità di individuare le fasce: è necessario considerare che su 300 mila medici circa l'80 per cento dipende dal servizio sanitario nazionale. Le fasce sono ristrette ed io credo che il controllo, ai fini fiscali, vada effettuato in modo diverso, tenendo presente che l'evasore lascia tracce. Da questo punto di vista siamo disponibili, tanto che recentemente abbiamo avuto un lungo colloquio col generale Ramponi della guardia di finanza per concordare insieme gli atteggiamenti da assumere.

Come dicevo, siamo disponibili, però è necessario rivedere il sistema fiscale attraverso una rideterminazione degli oneri e delle spese sostenute dal professionista per la produzione del reddito. Inoltre, va recuperata una certa cultura, perché attualmente si bada più ai fattori estetici che al valore del professionista. In altre parole, vi è una concezione più strutturale che culturale e individuale.

Infine, il medico spesso non rinnova la propria strumentazione e le attrezzature, e quindi la qualità del servizio, in relazione all'evoluzione della scienza perché da ciò deriva una penalizzazione di tipo fiscale. A mio avviso, si dovrebbe invertire questa tendenza.

Sono disponibile per rispondere a qualunque domanda i Commissari volessero pormi.

MARIO USELLINI. Ringrazio i rappresentanti delle categorie professionali che hanno partecipato a questo incontro.

A proposito del contenzioso tributario, vorrei assicurare che la Commissione ha all'esame un apposito provvedimento e sottolineare che da tre legislature il Parlamento sollecita il Governo ad un riordino della materia.

Devo dire che le difficoltà che abbiamo dipendono proprio dal Governo, il quale in questa legislatura ha presentato un disegno di legge delega in contrasto, su questioni di principio, con la generalità delle posizioni politiche espresse in Parlamento.

Proprio ieri abbiamo ripreso l'esame della materia e abbiamo sollecitato il Governo a tenere presente che il Parlamento è unanime nell'indicare alcuni punti della riforma, tra i quali in primo luogo ricordo quello di garantire due gradi di giudizio a livello locale, prevedendo la soppressione della commissione centrale (il Governo, invece, ha proposto la soppressione delle commissioni di secondo grado) e affidando alla Cassazione il giudizio sulla legittimità. Inoltre, si propone di affidare ai magistrati a tempo pieno la presidenza delle commissioni e di inserire nell'ordinamento giudiziario, in modo più organico, alla stregua delle sezioni specializzate, le commissioni, affinché possano essere comprese, anche ai fini amministrativi, nell'azione di coordinamento della giustizia.

Altre importanti questioni sono state poste in ordine alla possibilità di snellire e rendere più celere il procedimento. Anche qui la proposta del Governo non trova il consenso della Commissione in particolare per la reintroduzione dell'istituto del concordato, superato dalla riforma. La Commissione ha proposto, invece, di prevedere la possibilità di conciliazione davanti al giudice. Su tale ipotesi si sta lavorando.

Rimane poi il fatto sostanziale che una parte rilevante del problema è di natura organizzativa. È inutile pensare di distribuire casualmente sul territorio le commissioni e le relative sezioni in quanto, considerato che le attività economiche non sono distribuite casualmente, il carico di lavoro sarà maggiore laddove è maggiore la presenza di imprese e di attività economiche.

In alcune situazioni il carico di lavoro è molto ridotto e la produttività delle commissioni è molto bassa, in altre, invece, in presenza di un'attività rilevante, si riscontra un'insufficienza strutturale (è il caso, per esempio, di Roma e di Milano). È inutile quindi avanzare grandi ipotesi quando poi si tratta solo di sapere che il « contenitore » è insufficiente.

Vi è obiettivamente l'esigenza di creare un sistema che consenta di definire in tempi ragionevoli — che indichiamo nell'ordine di 12-14 mesi — i due gradi di giudizio. Se non si otterrà questo risultato neanche lo stesso erario potrà conseguire alcuna stabilizzazione dei rapporti, tutte le questioni rimarranno aperte e si estenderà l'area di incertezza.

Ciò che proponiamo è che si modifichi la posizione dell'amministrazione finanziaria nel senso di una netta separazione tra l'attività di accertamento e quella di difesa davanti alle commissioni. Insieme all'Avvocatura dello Stato ipotizziamo anche un ufficio del contenzioso che assuma autonomamente la responsabilità della difesa dell'amministrazione. Ciò perché, come è stato anche detto, il funzionario che procede materialmente all'accertamento deve essere a sua volta soggetto ad una valutazione tecnica, che può essere compiuta da un ufficio che svolge solo questo compito. Il singolo funzionario, infatti, deve sapere da un lato che la sua stessa attività va, in qualche modo, coordinata innanzitutto con la giurisprudenza che non può essere disattesa, dall'altro che la difesa deve, per così dire, essere spogliata di un certo interesse di parte, anche quando sia a favore dell'amministrazione finanziaria.

Oggi riscontriamo che, di fatto, il funzionario che compie l'accertamento non si trova poi a difenderlo perché è un funzionario qualunque che si reca in giudizio per tutti e l'unica posizione che esprime è il rifiuto di qualunque decisione che in qualche modo disattenda l'accertamento dell'ufficio.

Si determinano così condizioni impossibili, nel senso che, a causa dell'atteggiamento descritto, il percorso di tutti i gradi di giudizio diventa sistematico. Quindi,

l'introduzione un correttivo relativo alla soccombenza anche dell'amministrazione rappresenterebbe uno stimolo a riportare il procedimento entro limiti più fisiologici.

Mi sono limitato ad accennare ad un problema al quale prestiamo una particolare attenzione anche perché la Commissione finanze è convinta che qualunque progetto di controllo dell'evasione non abbia alcun senso concreto se poi manca lo strumento per dirimere le eventuali controversie che possano sorgere da un'aumentata attività di accertamento.

FELICE TRABACCHI. Il disegno di legge di delega al Governo prevede il doppio grado di merito, la collocazione del tribunale di primo grado nell'attuale sede di corte d'appello - almeno nella generalità dei casi - e di secondo grado a Roma. Vorrei sapere se questa proposta possa essere condivisa e quale sia in proposito l'opinione, in particolare, dell'ordine degli avvocati e dei notai.

La seconda domanda che intendo porre riguarda il regime probatorio, in sostanza l'istruttoria. Nel disegno di legge di delega si prevede l'equiparazione del nuovo processo tributario a quello civile, ma ci si riferisce al regime probatorio documentale, ritenendo che qualunque ipotesi possa essere ricondotta appunto a tale regime. Vorrei sapere se gli ordini professionali ritengano che esista o meno l'esigenza, in alcuni casi, di allargare eventualmente il regime probatorio ad accertamenti in luogo od a consulenze tecniche: per esempio, con riferimento ad immobili non so se il documento catastale esaurisca l'istruttoria o se sia il caso talvolta di ricorrere alla consulenza tecnica.

Una terza questione che intendo sollevare è quella del patrocinio. Sono d'accordo con l'onorevole Usellini in merito al patrocinio del fisco. Personalmente ho manifestato l'esigenza che il fisco non sia rappresentato dal capo dell'ufficio fiscale che ha eseguito l'accertamento o da colui che l'ha effettuato materialmente, ma da

un ufficio che abbia un certo regime autonomo e che eviti il rischio di incrociare le proprie iniziative in sede giudiziaria con obblighi derivanti dal rapporto gerarchico, dal che potrebbe derivare la possibilità di incorrere in un'omissione di atti d'ufficio o in un abuso di ufficio nel caso in cui venga compiuta una scelta non condivisa dagli uffici superiori. La questione che intendo porre riguarda, invece, il patrocinio dei ricorrenti, in merito al quale il disegno di legge di delega, oltre a prevedere la soccombenza per le spese di lite, non dice praticamente nulla.

Nel corso di un intervento già svolto in questa Commissione, ho sollevato il problema del patrocinio obbligatorio: se non si pone tale questione, fatte salve le eccezioni già previste nell'attuale procedura civile nel caso in cui si tratti di vertenze di modesto rilievo, il pretore può autorizzare a stare personalmente in giudizio. Altrimenti si corre il rischio, in caso di omissione della direttiva sul patrocinio obbligatorio, di assistere a giudizi nei quali i ricorrenti sono rappresentati ma che, di fatto, sono contumaciali.

Si pone quindi l'esigenza di un'assistenza obbligatoria e di una rappresentanza limitata alle categorie dei procuratori legali e dei dottori commercialisti.

Un'altro problema che voglio richiamare riguarda il ruolo che si ritiene di poter attribuire alle associazioni professionali autonome in quella che è stata chiamata la lotta all'evasione fiscale. Mi chiedo se, nell'ambito di un rapporto con l'amministrazione finanziaria che mi auguro possa diventare migliore, le associazioni possano esercitare un ruolo con la finalità di contenere o di lottare efficacemente contro l'evasione fiscale.

ANTONIO BELLOCCHIO. Non vi è dubbio che il contenzioso rappresenti il problema centrale per una sana amministrazione finanziaria. Quindi non mi soffermerò sull'argomento, ma prenderò spunto dalle osservazioni che sono state fatte.

Condivido la diagnosi del professor Parodi sulla mappa del lavoro. Essendo io un deputato del Mezzogiorno ho ben presenti

i problemi della disoccupazione e della sottoccupazione; so quale trafila deve fare un giovane laureato per « elemosinare » una guardia medica. Tuttavia credo che la situazione non sia analoga in tutto il territorio nazionale e neppure fra le diverse categorie di medici. Nel Mezzogiorno i giovani laureati che riescono ad entrare nel servizio sanitario nazionale lo fanno a tempo pieno; dopo alcuni anni, quando — per così dire — il giovane laureato si è fatto le ossa, opta per il servizio a tempo parziale per aprirsi uno studio privato. A questo punto interviene il meccanismo dell'evasione fiscale. Assisto ad arricchimenti leciti, da parte di questa categoria, che implicano comportamenti illeciti perché, ad esclusione dei grandi professionisti che lavorano in particolare nelle cliniche private, i medici specialisti non hanno l'abitudine di rilasciare la ricevuta fiscale. È vero che il contribuente deve avere più « coraggio » nel chiedere il rilascio della ricevuta, però è comprensibile che da questo punto di vista occorreranno anni.

Qual è il contributo che la Federazione nazionale degli ordini dei medici può dare nel quadro di una futura riforma fiscale? Non vi è dubbio che quella che ha governato il sistema negli ultimi vent'anni è fallita. Allora, partendo da questa situazione di disimpegno nei confronti del servizio sanitario nazionale dovuto alla ricerca di incarichi a tempo parziale che consentono gli arricchimenti leciti derivanti dall'apertura di studi privati, qual è il contributo che l'ordine dei medici può dare per evitare l'evasione fiscale che ne deriva e che non contribuisce a tenere alto il prestigio della categoria?

L'avvocato Cagnani ha ragione quando afferma che la riforma tributaria è fallita, però nessuno si aspettava che essa avrebbe interessato 25 milioni di contribuenti. Nel momento in cui fu varata la riforma, le denunce dei redditi erano un milione e mezzo o due milioni, quindi è chiaro che a fronte dell'allargamento della platea dei denunciati, essa sia crollata.

Al di là della mancanza delle strutture, vi chiedo nella vostra esperienza pratica di contatti con l'amministrazione finanziaria, quale sia il contributo che potete dare a questa Commissione.

Per quanto riguarda l'esposizione fatta dal presidente del Consiglio nazionale del notariato, concordo con la sua disamina in merito alle conservatorie dei registri immobiliari, che rappresenterebbero delle « cenerentole ». Nell'ambito delle imposte indirette, dal 1976 ad oggi, non vi è stato alcun ministro che abbia prestato attenzione a questo problema. Sono d'accordo con lei, notaio Barone, nel ritenere che le conservatorie siano una banca-dati efficientissima, anche dal punto di vista fiscale. Però avviene spesso che alcuni conservatori dirigano due o tre conservatorie, mentre solo nel 1982, su iniziativa di chi vi parla, si è addivenuti all'aumento degli emolumenti per le visure (si pagavano una, due o cinque lire). Ciò evidenzia il disimpegno da parte dei ministri che si sono avvicendati dal 1976 ad oggi, i quali non hanno ravvisato la necessità di rafforzare questo settore che io ritengo essenziale.

Cito un episodio emblematico: cento persone che, prima della meccanizzazione, trasportavano i registri, sono state messe sul lastrico ed oggi, all'interno delle conservatorie, si bisticcia perché nessuno vuol portare i registri. Ho citato questo caso per sottolineare lo sfascio dell'amministrazione.

Ricordo, inoltre, che in quaranta o cinquant'anni si sono svolti soltanto due concorsi ed i conservatori vengono prelevati dagli uffici del registro. Anche da questo punto di vista, qual è il contributo che i rappresentanti del notariato possono dare, soprattutto in direzione di una sensibilizzazione?

Il notaio Barone ha già dato un contributo con la sua esposizione, che condive al 99 per cento. L'uno per cento che resta riguarda i proventi casuali, nei confronti dei quali ho condotto una battaglia perché provocavano una spartizione che faceva arricchire gerenti e conservatori.

PRESIDENTE. A proposito dei patrimoni, presidente Barone, non è più il tempo di Pelizza da Volpedo, nel quale dalla foggia si capiva chi fosse povero e chi ricco. Ora, una persona mal vestita può avere un patrimonio di conoscenze di gran lunga superiore alla conoscenza dei patrimoni. Siamo passati – direbbe il professor Giulio Tremonti – dalle *res* alle *new properties*. Allora la domanda è la seguente: e i valori immobiliari?

Lei ha indicato quale sia il problema sui cosiddetti guadagni di capitale (lo dico in italiano anche se è molto scorretto: è difficile parlare in inglese con cittadini che da più di tremila anni parlano una lingua diversa). Vorrei domandarle cosa pensa dell'idea di far fare, entro quest'anno, delle perizie sul valore delle quote (evidentemente delle società non quotate) in modo da asseverare il valore entro il 31 dicembre di quest'anno, assoggettandolo ad una piccolissima patrimoniale; da ciò discenderebbe certezza per l'erario, per il contribuente e per il notaio.

RAOUL CAGNANI, Vicepresidente del Consiglio nazionale forense. In merito al problema del contenzioso tributario, debbo dire che la proposta di allocare la commissione di primo grado presso la sede di corte d'appello e quella di secondo grado a Roma, di cui sento parlare per la prima volta, non mi sembra assolutamente convincente, perché se è vero che in questa fase il cammino della giustizia è finalizzato ad avvicinare il cittadino alla giustizia stessa, la proposta in questione si muove in direzione opposta e complica la situazione, determinando un aggravio di costi e di spese. Non credo, quindi, che l'ipotesi prospettata possa essere condivisa dall'ordine che rappresento.

Passando ad un'altra questione, debbo dire che non individuo assolutamente la ragione di una limitazione dell'accertamento all'istruttoria documentale. Non comprendo, infatti, perché non si dovrebbe procedere, per esempio, a consulenze tecniche nel caso si tratti di immobili, od a qualunque altro mezzo di prova

possa essere ritenuto opportuno o necessario nell'ambito di un procedimento che – se ho ben compreso – dovrebbe essere reso molto simile ad un processo civile. In quest'ottica, una discrasia nel regime probatorio risulterebbe francamente incomprensibile.

Nel documento che abbiamo depositato si parla esplicitamente del patrocinio per quanto riguarda l'amministrazione dello Stato: ritengo anch'io che i funzionari che hanno svolto l'accertamento debbano essere diversi da quelli che si presentano davanti alle commissioni e sono anche d'accordo sul fatto che non si possa mandare in giudizio un funzionario qualsiasi il quale, normalmente, si limita a richiamarsi alle motivazioni riportate per iscritto senza aggiungere molto altro, con la conseguenza che anche la stessa amministrazione viene difesa malissimo e che si finisce sempre per impugnare le decisioni favorevoli al contribuente per evitare qualsiasi responsabilità.

Non si vede quindi – come abbiamo scritto nel documento che rimettiamo alla Commissione – perché la pubblica amministrazione non possa istituire al suo interno un corpo di funzionari, specificatamente preparati per tutelare gli interessi della stessa pubblica amministrazione davanti agli organi del contenzioso tributario. Questa sarebbe un'efficace forma di difesa dell'amministrazione che ritengo tornerebbe anche a vantaggio del contribuente. Quest'ultimo, infatti, avrebbe modo di trattare con qualcuno che è specificatamente preposto ad un servizio avendo – si presuppone – le competenze adeguate a svolgerlo.

Siamo perfettamente d'accordo sul fatto che il patrocinio nelle questioni tributarie debba essere riservato alle categorie che sono istituzionalmente idonee a trattarlo, ossia i procuratori legali, gli avvocati, i commercialisti, i ragionieri e così via. Ciò rappresenta ancora una garanzia sia per il contribuente sia per la pubblica amministrazione in quanto, migliorando la difesa delle parti, si verrebbe ad instaurare un dialogo che credo risulterebbe proficuo per tutti gli interessati.

FELICE TRABACCHI. Il patrocinio dovrebbe essere obbligatorio?

RAOUL CAGNANI, *Vicepresidente del Consiglio nazionale forense*. Personalmente sono favorevole al patrocinio obbligatorio.

Sulla questione della funzione per così dire di collaborazione con l'amministrazione finanziaria delle associazioni e del Consiglio nazionale forense siamo perfettamente d'accordo sul fatto che sia le associazioni sia gli organi possano e debbano svolgere questo ruolo: si tratterà poi di vedere con quali modalità.

Voglio solo accennare al problema, di cui si occuperà molto presto il Consiglio nazionale forense, di stabilire se l'evasione accertata costituisca o meno un illecito deontologico punibile. Molti membri della categoria sono orientati su questa strada che potrebbe già rappresentare un aiuto per l'amministrazione, perché stabilire che l'evasione è un illecito deontologico punibile ritengo possa funzionare da freno. È chiaro che non disponiamo di molti mezzi per poter offrire la nostra collaborazione, ma l'ipotesi che ho delineato rappresenta il primo mezzo al quale ricorrere. Altri metodi potranno essere studiati in seguito.

MARIO SANINO, *Segretario del Consiglio nazionale forense*. In aggiunta a quanto detto dal presidente Cagnani voglio segnalare che, com'è noto, il sistema pensionistico della nostra categoria è « agganciato » in maniera estremamente rigorosa alla dichiarazione dei redditi. Sotto questo profilo, quindi, la categoria ha dato prova di buona volontà, tant'è vero che adesso stiamo vivendo le conseguenze – positive e negative – del trattamento previdenziale che è stato approvato.

EOLO PARODI, *Presidente della Federazione nazionale degli ordini dei medici*. Ritengo non si possa sostenere di conoscere tutti gli evasori. Anch'io conosco quelli degli altri...

PRESIDENTE. L'onorevole Bellocchio ha formulato una domanda concernente gli evasori della categoria che lei rappresenta.

EOLO PARODI, *Presidente della Federazione nazionale degli ordini dei medici*. Sono pronto a rispondere, ma voglio dire che non si possono operare generalizzazioni.

PRESIDENTE. Le è stata rivolta una domanda specifica sui medici evasori.

EOLO PARODI, *Presidente della Federazione nazionale degli ordini dei medici*. È stato detto che tutti i medici specialisti sono evasori. Personalmente, rientro in questa categoria, ma fornisco tutte le ricevute; quindi c'è un evasore di meno.

In merito alla questione del tempo pieno e definito, debbo dire che la Federazione degli ordini dei medici ha chiesto – è agli atti – un rapporto unico con il servizio sanitario nazionale e non l'incompatibilità che rappresenta una sorta di spartizione della miseria. Un giovane medico che svolge due incarichi, da ognuno dei quali ricava 300 mila lire, a seguito dell'introduzione del criterio dell'incompatibilità perde uno dei due stipendi, ma rimane comunque con un introito bassissimo. La nostra Federazione ha chiesto che vi sia un unico rapporto con il servizio sanitario nazionale, obbligando però quest'ultimo se non a portare tale rapporto a livello europeo – attualmente quattro o cinque volte superiore al tempo pieno italiano – almeno ad adeguarlo in modo che ognuno possa avere la propria tranquillità.

Non esiste un problema di divario tra nord e sud del paese. Semmai nel meridione si riscontra un maggior assistenzialismo. Posso assicurare, infatti, che la situazione è uguale anche nel settentrione. Nel sud, però, come dicevo, vi è un discorso più assistenzialistico, come si riscontra anche dalle leggi che vengono emanate. A questo proposito, non posso non ricordare che quando venne emanata la direttiva per il tirocinio del medico di medicina generale, il Parlamento la trasformò nella previsione di 7.500 borse di studio, la maggior parte delle quali – non so per quale ragione – venne attribuita alle regioni meridionali secondo una logica, appunto, assistenzialistica.

A mio avviso, il problema vero è quello di stabilire un rapporto unico con il ser-

vizio sanitario nazionale, disponendo di una mappa seria della professione. Ciò porterà evidentemente a rivalutare il tempo pieno che — posso assicurarlo per aver svolto la professione medica da molti anni — è stato penalizzato in tutti i modi, forse anche per il fatto stesso di averlo definito « tempo pieno », perché è noto che in altri paesi si lavora a tempo unico nel servizio pubblico. Non vedo perché in Italia si debbano avere tante frammentazioni. Questa è la linea che portiamo avanti e che deve avere come corrispettivo la costruzione del tempo unico.

Per quanto riguarda gli specialisti, vorrei lasciare la parola al segretario della federazione.

PRESIDENTE. Mi raccomando: stiamo parlando di tasse e non di sanità o di giustizia.

MARIO BONI, Segretario della Federazione nazionale degli ordini dei medici. Ci rendiamo conto di come sia facile l'evasione a livello dei professionisti; si tratta di un dato ampiamente riconosciuto, anche se probabilmente viene gonfiato. È difficile ridurre il fenomeno o farlo scomparire, però la norma che il Parlamento aveva riconosciuto come valida e che consentiva al cittadino di scorporare dal proprio reddito le spese sostenute per le visite mediche, in effetti, dava « coraggio » al paziente nel richiedere la ricevuta. A quanto mi risulta, oggi si tende a ridurre questa possibilità, cioè a ridurre il riconoscimento di spese mediche. Ciò ci allontana dall'obiettivo che si vuol perseguire di indurre i cittadini a richiedere la ricevuta fiscale.

Vi è un altro problema ed un'altra possibilità che lascio alla vostra attenzione. Il Ministero della sanità sta avviando un'organizzazione che permette di controllare circa 500 milioni di ricette all'anno. Ora la retribuzione relativa alle ricette dei medici dipendenti o convenzionati è tassata alla fonte; dovremmo riuscire ad applicare lo stesso sistema (in tal senso abbiamo già formulato alcune proposte) alle ricettazioni degli specialisti, in quanto da queste possiamo risalire al la-

voro svolto effettivamente dal medico. Si tratta di un obiettivo che potrebbe essere realizzato, anche in considerazione dello sforzo fatto dall'amministrazione per realizzare la lettura ottica delle ricette.

Se noi inserissimo le ricette degli specialisti — che sono l'unico atto che rimane della visita — nel sistema che attualmente il Ministero della sanità sta mettendo in atto, potremmo risalire al numero delle prestazioni da questi effettuate.

PIETRO SERRENTINO. Ringrazio in particolar modo il presidente del Consiglio nazionale del notariato dottor Barone, per averci fornito indicazioni utilissime per la nostra attività legislativa.

Per quanto riguarda gli altri interventi, mi permetto di soffermarmi sul discorso dell'evasione nel settore delle libere professioni. Non mi riferisco soltanto ai medici perché anche altri professionisti evadono; forse, in certi casi, in modo addirittura ignobile. Alcune categorie si difendono dietro il segreto professionale e si oppongono alle verifiche minime che vengono svolte. Quando si è inadempienti nei confronti del fisco, non si può, nascondendosi dietro il segreto professionale, rifiutare le informazioni necessarie per svolgere gli accertamenti.

Mi riferisco a casi concreti di alcuni studi (di avvocati o commercialisti) che, dopo precise denunce da parte di clienti, i quali hanno affermato di non aver ricevuto, nonostante la richiesta, la ricevuta fiscale di quanto avevano versato, hanno opposto a chi intendeva indagare il segreto professionale.

Bisogna fare attenzione perché in questa direzione si rischia molto. Si informino le categorie che questa Commissione non ha più intenzione di sopportare le grosse evasioni fiscali di determinati settori!

ROBERTO BARONE, Presidente del Consiglio nazionale del notariato. In merito alle notazioni sul processo tributario, devo sottolineare che non sono un'avvocato, quindi mi rifarò a reminiscenze studentesche e alla pratica.

La naturalità del giudice è un valore costituzionale che va apprezzato in funzione delle risorse e del carico di lavoro. Non ne farei un mito e sarei d'accordo col prevedere una localizzazione basata sui carichi di lavoro.

Quanto alla prova, sicuramente un processo che ha una matrice con carattere fortemente pubblicistico, come il processo tributario, dovrebbe tollerare una maggiore disponibilità delle parti e quindi una maggiore latitudine di prova ed un minor vincolismo del giudice.

Sono d'accordo con il patrocinio obbligatorio solo se in stretta ed essenziale correlatività con le spese per la soccombenza dell'amministrazione. Il processo tributario deve essere « facile » per il contribuente che si ritiene leso e serio per non tentarlo come espediente dilatorio.

Mi permetto di dire che talvolta il notaio può assistere, specialmente laddove (ad esempio in materia di imposte di registro e di successione) egli è un grosso tecnico. Inoltre, portare il notaio nell'aula del processo significa responsabilizzarlo per la scelta che ha imposto al cliente. Non dimentichiamo che il cliente — come ha detto qualcuno in Francia nel secolo scorso — è la preda dello specialista e allora ben venga una responsabilizzazione di partenza nella scelta suggerita e retribuita e poi nel sostenerla in contenzioso.

Cosa può fare un ordine professionale per collaborare al recupero dell'evasione per ciò che attiene ai suoi iscritti? Forse mi ripeto in modo troppo semplicistico, ma mi piacerebbe la chiarezza. All'interno del Consiglio nazionale ci siamo « dannati », ma non abbiamo trovato una soluzione sulla imputazione delle marche da bollo nel famoso registro cronologico. Abbiamo scritto al Ministero delle finanze più volte per avere lumi. Nell'ultima lettera ho precisato che se disturbava che scrivessi, avrei evitato la fatica. È evidente che eviteremmo una grande mole di contenzioso se potessimo, a livello ministeriale, emettere circolari — non dico congiunte — in materia fiscale, da inviare agli iscritti con la precisazione che le decisioni

sono state assunte sulla base di determinati argomenti ragionevoli, di buon senso, aderenti ad una precisa interpretazione.

A questo punto, se la categoria si adegua, diviene più facile e veloce anche il compito di accertamento della Guardia di finanza. Ovviamente, a monte dovrebbe essere emanata una legge altrettanto chiara, ma questo è un sottinteso imprescindibile per chi, come noi, crede nel primato della legge, da Montesquieu ad oggi (e speriamo anche domani).

Rispetto agli altri professionisti, i notai sono una categoria diversa: hanno un repertorio e stipulano atti pubblici. Non voglio dire che siamo bravissimi, ma in un certo senso siamo costretti a pagare le tasse.

Tuttavia, si potrebbe fare di più. Certo, un meccanismo di coefficienti per le categorie professionali (per noi, ma anche per altri) suscita alcuni dubbi rispetto all'articolo 53 della Costituzione, ma non violerebbe in modo sostanziale tale articolo. Se la professionalità è un mito sul quale infrangere qualsiasi tipo di attività di controllo, forse sarebbe meglio smitizzarla, per poter accertare, in ciascuna categoria, alcuni indizi di attività dai quali trarre coefficienti validi. Per i notai, il repertorio è l'indizio per eccellenza. Su di esso è possibile costruire coefficienti che porterebbero a scostamenti risibili rispetto alla media dei redditi professionali.

Dirò di più. Si parla tanto di elusione. Mi pare, da quanto mi hanno detto i colleghi tedeschi a Bruxelles, che certi meccanismi generali sull'elusione funzionino in concreto molto poco. Sarebbe sicuramente preferibile una tipizzazione di figure elusive.

Cito un esempio. Sapete tutti che gli immobili si vendono tra privati o tra agenzie, le quali in realtà operano acquisti e vendite e non intermediazione di immobili. Ebbene, se le procure speciali, quelle che valgono a vendere un solo immobile, avessero una scadenza prefissata (un certo numero di mesi), sicuramente verrebbe ad essere colpito il sistema elusivo sul plu-

svalore costituito dalle rivendite, che pone molti problemi non solo per l'INVIM, ma anche per l'IRPEF.

Altre tipologie potrebbero essere individuate, ma non, ripeto, per coprire tutto l'ampio spettro dei possibili strumenti elusivi (anche perché a volte l'elusione più che una elusione vera e propria è un apparente tentativo di sfuggire ad un'imposizione oggi per cadere in un'imposizione domani); non nutrirei eccessive preoccupazioni al riguardo. Però alcuni atti tipicamente elusivi, o meglio alcuni divieti per evitare l'elusione attraverso certi atti, potrebbero essere ipotizzati e sanciti.

Mi pare corretta la sottolineatura dell'aspetto deontologico. Il notaio che evade fa illecita concorrenza. Questo aspetto interno alla categoria è assai rilevante. Mentre lo Stato si occupa e preoccupa che tutti paghino le tasse, a noi ordine professionale occupa e preoccupa che il notaio che evade riesca a fare un'illecita concorrenza ai suoi colleghi. I notai che pagano le tasse devono chiedere una certa parcella, mentre chi evade può permettersi di applicare uno sconto. Tra l'altro, nella considerazione comune quest'ultimo diventa il notaio « bravo », perché più economico, mentre l'altro è il notaio « ladro », perché caro. Quindi, l'aspetto del controllo deontologico è assai importante.

Con il permesso del presidente, affronterò un tema sul quale egli torna di continuo: la patrimoniale.

PRESIDENTE. Le chiedo umilmente un aiuto tecnico.

ROBERTO BARONE, Presidente del Consiglio nazionale del notariato. Mi ricordo le leggi eversive Siccardi, che sono servite per applicare la prima imposta straordinaria.

Innanzitutto, bisogna sottolineare che le società dispongono di beni strumentali e non strumentali. Si tratta di patrimoni eterogenei e forse questa eterogeneità dovrebbe condurre ad una duplicità di tassazione. Una patrimoniale unica, che non tenesse conto di ciò, sarebbe quanto

meno un po' rozza anche perché il reddito di questi beni è già tassato; esiste, cioè, un indubbio problema di compatibilità tra l'INVIM decennale per i beni non strumentali ed una patrimoniale.

Seconda questione. Continuiamo a sostenere, ma lo afferma anche la legislazione tributaria, che le società di persone sono cosa diversa dalle società di capitali. Questo tema è stato affrontato anche a proposito dei *capital gains*, quando il Parlamento ha giustamente disciplinato in modo particolare gli utili non distribuiti.

Le società di persone sono sinonimo di trasparenza; dunque, unificare, ai fini di un'imposta patrimoniale, le società di persone a quelle di capitali significa, a mio avviso, accorpare due fenomeni diversi. Quindi, sarebbe una soluzione non valida.

Come fare la perizia sulle quote? L'ho sostenuto altre volte: immagino un meccanismo di aggancio al modello 750 (forse in questo vi è una suggestione siccardiana), cioè di aggancio al valore del patrimonio sulla base di quei dati desumibili dai libri che, vivaddio, ogni società deve tenere (libro inventario, libro giornale, e così via). Se arrivassimo ad un parametro, ad una sorta di coefficiente che dica che una società vale in base a certi indici fotografati dal modello 750, potremmo arrivare ad una determinazione del valore delle quote (molto più valida di quella basata sull'indice MIB) rilevante anche per *capital gains*. Nel riordino della materia dei *capital gains*, entro il 1992, occorre a nostro avviso pensare ad un meccanismo con questo tipo di aggancio.

C'è di più. I notai si sono accorti da anni che lo strumento societario è abusato, cioè troppo spesso è stato usato per mascherare fenomeni di immobilizzazione di patrimoni. È stato compiuto un passo avanti con la tassazione delle quote di società semplici secondo la valutazione reale, ma occorre fare un passo avanti ulteriore. Qualsiasi provvedimento di nuova tassazione delle società deve sgombrare il campo dalle società che io chiamo « non società », cioè quelle che dietro lo schermo societario non fanno altro che possedere beni.

Vengo ora alla questione da lei affrontata, signor presidente: valori mobiliari, valori diversi, spesso le società servono a questo. Ebbene, un'economia di mercato in cui le società siano fattori di produzione, forse non può tollerare le società come strumento di comodo. Alcuni hanno detto che queste società sarebbero nulle. Non dico questo, ma comunque sono società che non dovrebbero esistere. Allora, uno specifico provvedimento (come la *Visentini-bis*) dovrebbe imporre l'uso dello strumento societario solo per esercitare seriamente l'attività imprenditoriale (e l'impresa in forma societaria è una realtà specifica); le altre società dovrebbero scomparire o essere penalizzate. Sarebbe quindi opportuno fare pulizia nel settore delle imprese e delle società, separando ciò che è impresa da ciò che non lo è.

Devo un'ultima risposta per quanto concerne il contributo del notariato alle conservatorie. Il contributo del notariato in ordine al problema delle conservatorie è a 360 gradi, ma nei limiti dei nostri mezzi. Se c'è un meccanismo che ce lo consente, siamo disposti a pagare noi il personale amministrativo. La circolare di Avellino e di Salerno sulla movimentazione dei registri che il presidente ha citato, rafforzata da un parere della Corte dei conti, impedisce però che persone estranee all'amministrazione facciano i fattorini, con il risultato che nell'ambito dell'amministrazione nessuno vuole svolgere quell'incarico perché la qualifica organica è diversa: è noto che trasportare volumi nevrologici, visto che pesano; di conseguenza, i libri rimangono al loro posto, ma l'utente non può oltrepassare il bancone. Allora si oscilla tra Kafka e Cechov, tra la commedia e la tragedia.

A Catania abbiamo condotto una lunga lotta con il locale consiglio notarile che è stata portata di fronte al TAR, per recuperare l'arretrato ricorrendo ad una conservatoria parallela. Ciò ha suscitato un grande scandalo perché si è ritenuto che si volesse usurpare un servizio pubblico, mentre più semplicemente si è inteso creare una banca-dati per evitare, per esempio, che un soggetto che ha già

a suo carico un certo numero di ipoteche ne accenda un'altra. Non intendiamo usurpare niente perché non forniamo certificazioni al posto del conservatore anche se le leggi sul credito fondiario, di fatto, ci consentono di farlo.

Dobbiamo chiederci se vogliamo per così dire « saltare il fosso »: se lo Stato è in una situazione di collasso, ce lo dica, perché *partner* per gestire – come avviene in Argentina o in Canada – le conservatorie dei registri immobiliari possiamo trovarli subito e non per ragioni economiche e commerciali, ma di sicurezza. Infatti, sia l'ABI, che ha un grosso circuito di credito, sia noi, sia la collettività, che trasferisce otto o novecento mila immobili l'anno, siamo interessati a comprare ed a vendere bene, così come il Parlamento è interessato a fare in modo che chi possiede un immobile paghi le tasse subito e non una volta intervenuta la prescrizione.

RAOUL CAGNANI, *Vicepresidente del Consiglio nazionale forense*. Vorrei avanzare un suggerimento in forma interrogativa: poiché è prevista la detrazione delle spese mediche, mi chiedo se non si possa consentire anche al privato di dedurre le spese di assistenza legale. Nel nostro settore l'evasione, quando si verifica, interessa il rapporto con i privati in quanto le spese delle imprese debbono essere per forza interamente fatturate perché sono detraibili dalle imprese stesse.

ANTONIO BELLOCCHIO. Tale previsione potrebbe essere estesa al campo penale.

RAOUL CAGNANI, *Vicepresidente del Consiglio nazionale forense*. Quando parlavo di campo privato mi riferivo anche a quello penale.

Come dicevo, mi chiedo perché non consentire al privato di dedurre in una qualche misura – non dico al cento per cento – le spese che affronta per l'assistenza legale, dato che non agisce per divertimento, ma perché sussiste un rapporto patologico o perché si deve difendere. In questo modo sono convinto che gran parte dell'evasione verrebbe recuperata.

PRESIDENTE. Desidero ringraziare tutti coloro che sono intervenuti all'audizione odierna e in particolare il presidente Barone, il quale ha giustamente sottolineato che l'evasione altera il meccanismo della concorrenza di mercato ed è qualcosa di diverso dalla libertà.

Per garantire l'uguaglianza delle basi di partenza esistono due vie: una concorrenza al ribasso delle attuali regole scriteriate, o il tentativo – che questa Commissione proverà a fare – di elaborare nuove norme per un fisco che favorisca lo sviluppo guadagnando, per ciò stesso, gettito senza perdere né lo sviluppo né il gettito.

Abbiamo ascoltato con attenzione quanto ci è stato riferito e leggeremo i suggerimenti contenuti nei documenti che ci sono stati trasmessi – che verranno allegati al resoconto stenografico dell'audizione – e che ci perverranno in futuro; in tal modo potremo assumere, con piacere o con tristezza, le decisioni che ci competono in scienza e coscienza.

Sospendo la seduta.

(La seduta, sospesa alle 11,10, è ripresa alle 11,15).

Audizione dei rappresentanti del Consiglio nazionale dei ragionieri e periti commerciali, del Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro e del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione dei rappresentanti del Consiglio nazionale dei ragionieri e periti commerciali, del Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro e del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti.

Desidero rivolgere ai nostri ospiti, anche a nome della Commissione, le più sentite scuse per il fatto che li riceviamo con più di un'ora di ritardo. L'unica attenuante che possiamo addurre è che in questo tempo abbiamo lavorato. Se tale lavoro è stato svolto bene o male, purtroppo, poco importa perché i parlamentari sono gli unici a poter decidere i ca-

lendarî e le leggi, secondo quanto prevedono le costituzioni degli ultimi due secoli.

Negli ultimi tempi, questa Commissione ha avuto molte critiche, essendo stata accusata di ascoltare i consigli degli ordini professionali, e particolarmente quelli di coloro che esercitano le professioni qui rappresentate e che sarebbero certamente in grado di evitare la proliferazione delle leggi, seguendo il consiglio che il ministro Formica ha dato a se stesso e a noi in una lezione svolta presso la più antica università del mondo, quella di Bologna, otto giorni fa, quando ha affermato che occorre una sola legge fiscale all'anno.

Poiché ho avuto l'onore, nella mia università, di presentarlo alla presenza del rettore, professor Roversi Monaco, ho avuto anche la sensazione che egli avesse letto il documento dell'Osservatore fiscale di Milano e quelli degli ordini dei commercialisti o dei ragionieri o addirittura gli atti dei congressi.

Se le cose stanno così, vuol dire che è cominciato un nuovo giorno. Pregherei, dunque, tutti – e dico tutti di considerare che lo spirito di queste audizioni è di tipo costruttivo: noi non chiediamo di conoscere da voi i *cahiers de doléances*, perché molti di noi, che non sono gli ultimi arrivati in materia, li conoscono.

Chiediamo a voi, cari presidenti degli ordini professionali, di fornirci un contributo tecnico per farci uscire da una situazione delicatissima ed è con questo spirito che mi permetto di darvi la parola perché svolgiate brevissime dichiarazioni: giacché siamo in fase di *hearing*, cioè di audizione, siamo noi che dobbiamo interrogarvi, mentre voi dovete fornirci consigli tecnici perché noi non siamo tecnici, ma politici. Per poter decidere in scienza e coscienza, abbiamo bisogno della vostra esperienza, del vostro contributo e anche, se mi consentite, di una solidarietà che non avete mai fatto mancare al Parlamento, distinguendo le responsabilità. Vi abbiamo fatto consegnare i resoconti stenografici delle prime due audizioni di questa indagine conoscitiva, in modo che possiate rendervi conto

del lavoro che stiamo portando avanti: ripeto, un lavoro senza polemiche, un lavoro costruttivo.

FULVIO ROSINA, *Presidente del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti*. Debbo insistere su una pregiudiziale: riteniamo che tutti gli ordini professionali debbano essere sentiti, ma avremmo gradito — dalla convocazione pervenutaci avevamo dedotto che l'audizione fosse singola — di essere ascoltati separatamente dai consulenti del lavoro.

PRESIDENTE. Non è un suo diritto disponibile.

FULVIO ROSINA, *Presidente del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti*. Sì, non è un mio diritto. Ci siamo preoccupati di redigere dei documenti per dare il nostro contributo, perché non volevamo sottrarci a questo. Personalmente non ce l'ho con nessuno dei consulenti del lavoro, tanto meno con quelli presenti, però...

PRESIDENTE. Con la Commissione finanze!

FULVIO ROSINA, *Presidente del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti*. No, no.

PRESIDENTE. La decisione è stata assunta dall'ufficio di presidenza di questa Commissione.

FULVIO ROSINA, *Presidente del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti*. Sì, però è la prima volta, presidente, che avviene questo, perché in altri casi ci è stato chiesto se volevamo essere sentiti insieme, cosa che è successa nelle ultime due audizioni, quando abbiamo accettato tale richiesta. Quindi, ci ha preso un po' in contropiede. Volevo solo significare che proprio recentemente, ai primi di giugno, vi è stata una contestazione da parte del presidente dell'ordine di Verona per un consulente del lavoro che ha svolto...

PRESIDENTE. Presidente Rosina, dobbiamo parlare di fisco.

FULVIO ROSINA, *Presidente del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti*. Sì, ho capito, ma...

PRESIDENTE. La Commissione giustizia è competente in materia di ordini professionali; questa è una Commissione diversa, per cui accolga il mio invito, che le ho fatto pervenire da un'ora e mezza. Presidente Rosina, le sto chiedendo di considerare che è il Parlamento che decide, non solo le leggi, ma anche le audizioni: non subiamo imposizioni dai ministri, si figuri se possiamo entrare in diatribe fra ordini professionali! Non so come continuare, dopo aver scritto, parlato, chiesto ai suoi colleghi di riferirle l'opinione della Commissione finanze della Camera.

FULVIO ROSINA, *Presidente del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti*. Per un riguardo a lei e alla Commissione, rimaniamo; consegneremo il nostro elaborato. Chiedo, comunque, che quanto ho detto risulti dal resoconto.

PRESIDENTE. Le posso assicurare che tutto quanto viene affermato risulterà dal resoconto stenografico.

Passiamo al merito. Chiedo ai rappresentanti di tutti e tre gli ordini presenti se desiderino aggiungere qualcosa alle memorie scritte che ci hanno consegnato.

EMILIO NATALONI, *Segretario del Consiglio nazionale dei ragionieri e periti commerciali*. Abbiamo fatto pervenire un documento in tempi molto recenti, per cui non so se la Commissione abbia potuto prenderne cognizione. Se necessario, sono pronto a illustrarne sinteticamente il contenuto o a rispondere ad eventuali domande che i commissari vorranno formulare.

ADOLFO FLORIO, *Vicepresidente del Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro*. Ringrazio la Commissione per questa audizione che ci consente di esprimere — l'abbiamo già fatto per iscritto — alcuni pareri sulla materia in discussione. Siamo altresì preoccupati da quanto abbiamo potuto intuire per quanto riguarda il si-

stema dei coefficienti. Proprio nei giorni scorsi, ci è parso di capire che si voglia andare in una direzione peggiorativa di quella precedente.

Vorremmo raccomandare alla Commissione che qualsiasi provvedimento legislativo venga attentamente valutato nell'interesse non solo dei liberi professionisti, ma anche di tutti i contribuenti.

PRESIDENTE. Passiamo alle domande dei colleghi.

FELICE TRABACCHI. Le domande che vorrei rivolgere riguardano il disegno di legge concernente la riforma del contenzioso tributario. Si prevede, nell'ambito di tale progetto di riforma, la costituzione di tribunali tributari con giudici nominati in base a determinati requisiti (esperienza, numero di anni di attività giurisdizionale e così via). Mi pare che nell'ambito delle indicazioni per ora abbastanza generiche dei progetti di legge delega non sia chiaro il connotato, la fisionomia della nuova figura di giudice che si intenderebbe costituire. Secondo gli esperti presenti, i rappresentanti degli ordini professionali, è preferibile delineare la figura di un giudice tributario « togato » ed esclusivo, e se si per quali motivi, oppure si può prevedere anche l'utilizzazione delle attuali commissioni tributarie rivedute e corrette, nella composizione abbastanza eterogenea che le caratterizza?

Una seconda domanda riguarda la nomina dei giudici. Poiché si auspica che il giudice sia indipendente e quindi realmente terzo nella disputa tributaria, è preferibile che l'incarico venga affidato attraverso un concorso per titoli ed esami oppure con una nomina dall'alto?

Infine, quale può essere il ruolo concreto delle associazioni dei professionisti qui presenti nella lotta all'evasione fiscale, nell'ambito degli associati? Oltre che in tale ambito, il riferimento può essere fatto anche alle associazioni di categoria con le quali i professionisti qui presenti hanno un rapporto professionale continuativo.

FRANCESCO TANINI, Membro del Consiglio nazionale dottori commercialisti. Si-

gnor presidente, le domande poste dall'onorevole Trabacchi possono trovare una risposta nel nostro elaborato di sintesi ed in quello più completo che il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti ha consegnato alla Commissione.

In particolare, mi è stato chiesto se sia preferibile che le commissioni siano composte di giudici togati e quindi esclusivi, ovvero sia opportuno continuare ad utilizzare le attuali commissioni in una forma eventualmente riveduta o corretta. A nostro avviso, la presidenza della commissione deve essere necessariamente affidata ad un giudice togato, cioè ad un magistrato; i membri della commissione, invece possono anche essere non togati, purché abbiamo i necessari requisiti di preparazione e di indipendenza.

Quindi, riteniamo che sia ancora possibile utilizzare lo schema delle attuali commissioni purché esso sia riveduto e corretto, prevalentemente per quanto riguarda la presidenza ed i requisiti dei componenti il collegio.

Non è ammissibile, in un sistema tributario che sta diventando ogni giorno più complesso e di più difficile applicazione, che vi siano membri delle commissioni tributarie che non conoscano il diritto tributario ed il diritto civile. Quindi il requisito essenziale per la partecipazione alle commissioni tributarie è, a nostro avviso, una laurea che presupponga esami di diritto civile, commerciale e tributario. Riteniamo anche essenziale che siano stati effettuati studi ragioneristici e tecnici perché le soluzioni delle problematiche di diritto tributario richiedono la conoscenza del bilancio e di aspetti tecnici, oltre che di aspetti giuridici. Il diritto tributario è una materia che opera su altre branche del diritto e su elementi di tecnica e ragioneria.

La nomina può anche venire dall'alto, purché la legge indichi i requisiti di preparazione che ho ricordato.

A proposito della lotta all'evasione fiscale, il ruolo degli ordini professionali è stato molto importante nel periodo successivo all'entrata in vigore della riforma tributaria; anche oggi esso è rilevante.

Purtroppo però la giurisprudenza e parte della dottrina hanno ritenuto che la materia tributaria possa costituire oggetto di competenza anche di soggetti non iscritti ad ordini professionali e quindi di soggetti che a volte non sono forniti della necessaria professionalità e preparazione.

Questa situazione giuridica non permette agli ordini professionali di esprimere la loro piena e completa influenza nell'ambito del sistema tributario, in quanto consente che intervengano soggetti privi di quei requisiti che sono propri degli iscritti all'ordine che hanno superato una selezione ed esami di abilitazione; in tale situazione diviene confuso il ruolo degli ordini professionali nella lotta all'evasione. Il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti ha avanzato la proposta di prevedere un sistema che qualifichi l'attività professionale onde evitare che l'attuazione delle norme tributarie sia demandata a soggetti privi di preparazione professionale e quindi privi anche di indipendenza.

Alcuni strumenti potrebbero essere il visto di conformità ed i centri di assistenza fiscale, purché questi ultimi siano realizzati con quei requisiti di professionalità e di indipendenza che abbiamo indicato a questa onorevole Commissione.

Nei confronti dei nostri associati, abbiamo svolto un'attività intensissima, richiamandoci in modo continuo e costante all'applicazione fedele della normativa tributaria, per quanto riguarda non solo le singole posizioni personali, ma anche l'esplicazione dell'attività professionale. Con gli strumenti precedentemente indicati, quest'attività potrebbe essere estesa anche nei confronti dei clienti.

Un altro strumento importante sarà il controllo legale dei conti, anche attraverso una più penetrante attività del collegio sindacale. Il controllo delle risultanze di bilancio è uno strumento fondamentale per accertare la corretta applicazione delle norme tributarie: dalla corretta redazione del bilancio e delle scritture contabili deriva la puntuale applicazione delle norme tributarie.

EMILIO NATALONI, *Segretario del Consiglio nazionale dei ragionieri e periti commerciali*. Abbiamo predisposto un documento nel quale viene trattato abbastanza diffusamente l'argomento del contenzioso, partendo dalla logica premessa, a tutti nota, che oggi il contenzioso sembra quasi uno sbocco fisiologico del procedimento impositivo, per cui occorre necessariamente deflazionare il processo tributario.

Per rispondere specificamente alle domande poste dall'onorevole Trabacchi, il Consiglio nazionale dei ragionieri e periti commerciali ha ipotizzato uno strumento precedente al contenzioso, una specie di camera precontenziosa amministrativa che dovrebbe consentire sia all'amministrazione finanziaria sia al contribuente di valutare in maniera più approfondita la possibilità o meno di accedere al contenzioso tributario. Conosciamo esperienze similari in Francia e ci si dice che questo tipo di approccio risolverebbe in modo soddisfacente a monte il problema del contenzioso.

Per quanto riguarda la qualificazione degli organi giudicanti, ci siamo espressi per una contrazione dei gradi di giudizio (come peraltro previsto nel progetto di legge) a due soli, anticipati dalla fase di conciliazione stragiudiziale di cui ho parlato in precedenza, e contestualmente per l'opportunità di valutare l'introduzione di giudici monocratici, al fine di dare impulso di maggiore celerità al processo tributario, per lo meno a livello di determinati valori delle controversie. Ovviamente, parlando di giudici monocratici ci riferiamo a soggetti altamente qualificati sotto il profilo professionale.

Indubbiamente quindi, aderiamo all'impostazione dei colleghi dottori commercialisti per la quale nell'organo collegiale può anche rimanere il contributo di elementi esterni alla magistratura cosiddetta togata, laddove la presidenza dell'organo sia comunque attribuita ad un magistrato togato e purché contestualmente il collegio sia formato da elementi altamente qualificati. In alternativa, si potrebbe anche accedere all'introduzione di un giudice monocratico.

Peraltro abbiamo ipotizzato anche la provvisoria esecutività della sentenza di primo grado, ovviamente con il contraltare di possibili sospensioni in presenza di un *fumus boni juris*.

Questa è la sostanza del documento che abbiamo preparato.

Per quanto riguarda la domanda più generale sul nostro contributo alla lotta all'evasione, forse non è necessario ripetere i concetti espressi dal dottor Tanini, che ci trovano concordi. Indubbiamente, la lotta all'evasione passa attraverso una precisa qualificazione dei consulenti che agiscono in tale settore, in modo che costoro siano percepiti come i soggetti più qualificati ad operare nel settore tributario.

Sono stati indicati alcuni strumenti utili, quali il visto di conformità e l'attività dei centri di assistenza fiscale. Vorrei ribadire che abbiamo osteggiato i CAF non per motivi corporativi, ma in quanto ritenevamo – ed ancora oggi nutriamo alcune perplessità – che tale strumento non stesse nascendo secondo gli auspici di una particolare qualificazione, che pure dovrebbe conseguire dall'ispirazione al modello degli analoghi centri esistenti in Francia, dei quali però non viene ripresa l'organizzazione. Tuttavia, abbiamo sostenuto che anche i CAF possono costituire uno strumento importante se ne verrà assicurata la necessaria professionalità.

Un altro elemento estremamente importante, direi fondamentale, sarà la certificazione del bilancio, cioè il controllo legale dei conti. Quest'ultimo dovrà essere esercitato secondo le modalità tipiche del collegio sindacale. Non dobbiamo dimenticare, infatti, che il controllo legale dei conti già esiste nella nostra legislazione, attraverso il collegio sindacale, istituto che dovrà essere rivisitato alla luce dell'VIII direttiva comunitaria.

Vorrei aggiungere che la nostra attenzione non dovrebbe essere frustrata da frequenti provvedimenti di condono tributario che indubbiamente rischiano di rendere vana tutta l'opera di sagace convincimento che quotidianamente svolgiamo nei confronti della nostra clientela nella corretta interpretazione delle norme.

Per quanto riguarda il problema dell'efficienza dell'amministrazione finanziaria, strumento necessario per la lotta all'evasione, abbiamo ipotizzato che la collaborazione – di questo si deve parlare – con le categorie professionali non sia vissuta da parte dell'amministrazione finanziaria come un fatto episodico o quasi liturgico, come avviene in questa fase. Certo, quel che avviene oggi è meglio di niente, perché in passato le collaborazioni con l'amministrazione finanziaria erano estremamente limitate. Con il ministro Formica questi momenti di incontro si sono moltiplicati. Però, abbiamo la sensazione che comunque siano considerati passi formali per cercare di acquisire una forma di consenso.

La collaborazione dovrebbe sussistere sin dalla fase propositiva delle norme, per evitare quelle discrasie o quelle impostazioni erranee che negli ultimi tempi si sono moltiplicate, anche a causa di quello che abbiamo chiamato « *stress da gettito* », cioè la necessità da parte dell'amministrazione finanziaria di reperire sempre nuove entrate con una legislazione piuttosto frettolosa e raffazzonata. In qualità di operatori siamo chiamati ad applicare queste norme ogni giorno, ne conosciamo i problemi interpretativi ed anche quelli connessi alle prassi amministrative che vengono attuate. Pertanto possiamo – e, a mio avviso, dobbiamo – essere interlocutori privilegiati dell'amministrazione finanziaria perché la nostra lealtà, sotto questo profilo, è certamente scontata.

MARIA ROSA GHEIDO, *Membro del Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro*. Nella relazione che abbiamo predisposto ci siamo limitati ad affermare che il problema del contenzioso deve essere rivisto proprio perché riteniamo che ciò costituisca uno degli aspetti fondamentali della lotta contro l'evasione. Proprio per la nostra *forma mentis*, abituata a procedimenti piuttosto rapidi quali quelli legati al mondo del lavoro, avevamo pensato ad una riforma del contenzioso sulla falsa riga dell'*iter* previsto per la materia contributiva ed assistenziale.

Condividiamo totalmente quanto ha affermato il presidente Nataloni sulla necessità di prevedere una prima istanza di conciliazione volontaria che prescindendo dalla commissione competente proprio perché in quella sede si possano chiarire e smussare i motivi del contendere.

Ci sembrava invece opportuno ridurre i gradi di giudizio ad uno solo, aumentando il numero delle commissioni tributarie e dotandole - secondo quanto auspicano i dottori commercialisti di una magistratura molto preparata sotto il profilo tecnico.

Attualmente il nostro sistema legislativo ha già recepito alcuni meccanismi (quali il patteggiamento in materia penale o l'adesione con determinati sconti nei vari gradi di giudizio in ambito fiscale) che, probabilmente grazie alla presenza di giudici molto qualificati e preparati, potrebbero consentire di ridurre ad un unico grado il contenzioso tributario. Ciò lascerebbe chiaramente aperta la via della magistratura ordinaria che potrebbe avere una sua sezione specializzata per questo tipo di problematiche, così come esiste il giudice del lavoro. Il comparto della magistratura ordinaria preposto alle tematiche di cui si parla potrebbe fornire quelle figure di magistrati togati di cui si auspica la presenza ma che, oggi come oggi, mi sembrano pressoché inesistenti in quanto dell'attuale organizzazione della magistratura non fanno parte persone che abbiano i requisiti necessari ad affrontare le esigenze impellenti, quali la riforma del sistema tributario.

Riteniamo quindi opportuno ridurre al massimo i gradi di contenzioso, in modo da scoraggiare il più possibile un rituale che sappiamo tutti essere molto spesso finalizzato a guadagnare tempo in attesa che nell'amministrazione possa accadere qualcosa. Un'accurata preparazione dei membri delle commissioni - che attualmente sono molto eterogenee - dovrebbe inoltre garantire la sicurezza del contribuente, anche perché ci auguriamo che il problema del contenzioso venga comunque affrontato nel quadro di una riforma organica di tutto il sistema tributario.

Per quanto riguarda il contributo delle singole categorie alla lotta contro l'evasione, credo che il professionista che si occupa di problemi aziendali, sotto qualsiasi aspetto, sia impegnato da anni a far rispettare ai propri clienti il sistema normativo. È impossibile, infatti, dimenticare le conseguenze cui va incontro l'azienda inadempiente.

Prescindendo dalle delusioni maturate negli anni e dall'aver creduto in sistemi contabili e di sicurezza per il contribuente che vengono comunque disattesi e - a giudicare dai programmi ministeriali - lo saranno sempre più in futuro, è nostro precipuo dovere non tanto lottare contro l'evasione - non crediamo sia questo il compito dei professionisti - ma educare alla contribuzione. Gli stessi ordini professionali, quando valutano la posizione di colleghi, tengono presente questo tipo di correttezza che fa parte comunque della nostra deontologia.

È per questo che, indipendentemente da come saranno formati, non crediamo molto nel ruolo e nella funzione degli eventuali CAF. Riteniamo infatti che i professionisti fossero già in grado di dimostrare con la certificazione l'operato svolto per la ditta assistita. Non voglio entrare in polemica su questo punto perché vi sono ruoli che devono essere rispettati ed altri che sono liberi, ma ritengo che lo Stato italiano, senza studiare ulteriormente strani meccanismi, fosse già comunque in grado di ottenere la certificazione di buona parte delle dichiarazioni presentate.

ANTONIO BELLOCCHIO. Ho potuto dare solo una rapida scorsa ai documenti depositati questa mattina dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e dei ragionieri, ma debbo dire che, in linea di massima, condivido le osservazioni in essi contenute.

Sono sempre più convinto, del resto, che la riforma che è stata realizzata nel 1972 sia ormai superata perché nessuno avrebbe mai pensato che ci saremmo trovati di fronte a 25 milioni di modelli 740. Quando fu delineata la riforma, infatti, i denunciati erano molti di meno.

Credo quindi che abbiamo il dovere di partire dal presupposto che bisogna redistribuire il carico fiscale, che non si può continuare a mantenere la situazione esistente, che cento tasse sono troppe e che dobbiamo necessariamente razionalizzare il sistema, nel tentativo di allargare la base imponibile soprattutto in due direzioni, ossia il comparto agricolo ed il patrimonio immobiliare, di cui in questi giorni si sta discutendo.

Com'è noto già da diversi anni sono state presentate in Parlamento proposte di legge che vanno in questa direzione, così come vi sono proposte di legge dirette ad abolire la tassa sulla salute, a fiscalizzare gli oneri sociali ed a trasformare questa tassa in imposta sul valore aggiunto da delegare alle regioni. Desidererei che i rappresentanti degli ordini professionali esprimessero il loro parere sulle proposte, presentate da alcuni gruppi.

Vorrei sapere inoltre quale sia la loro opinione in ordine all'abolizione o meno, ai fini fiscali, del segreto bancario. Tutti si dichiarano, infatti, contrari al suo mantenimento, ma quando si arriva a presentare proposte di legge od emendamenti volti a questo fine non si riesce a trovare la maggioranza per approvarli. La Confindustria ed il ministro delle finanze si dichiarano d'accordo, così come alcuni gruppi parlamentari ed i consigli degli ordini professionali, ma quando si arriva a materializzare questo proponimento in precise proposte – così come avvenuto con gli emendamenti presentati al disegno di legge n. 408 – non si giunge – ripeto – ad un'approvazione. Ci ripromettiamo pertanto di rinnovare il nostro intendimento per verificare se, trascorso qualche anno, sussistano maggiori possibilità di farlo accogliere.

Un altro argomento che voglio richiamare concerne l'evasione da parte dei professionisti, in merito alla quale vorrei qualche ulteriore approfondimento. Ho ascoltato le risposte del dottor Tanini, che ha parlato di vizio di conformità e di controllo legale dei conti. Quando però un avvocato penalista prende da un cittadino cui ha fatto ottenere la libertà prov-

visoria 5 milioni e non segnala questo introito mi chiedo come si possa, attraverso il controllo legale dei conti od il vizio di conformità, stabilire se quell'avvocato non abbia evaso.

Per fare un altro esempio, se un medico specialista, approfittando della subordinazione culturale di un paziente che sborsa centinaia di migliaia di lire per essere visitato od operato, non rilascia la fattura, il controllo legale dei conti o del vizio di conformità non sono sufficienti ad evidenziare questa inadempienza. Al di là quindi dello sforzo culturale del cittadino che si deve avvalere della legge per poter operare un risparmio sul proprio modello 740, e che deve « tallonare » il professionista al quale si rivolge – sussiste infatti anche una questione di carattere deontologico – non ritengo sufficiente che si operi uno sforzo di carattere culturale per fare in modo che il professionista sia sensibilizzato. Vi è, infatti, anche il problema di un'illecita concorrenza nei confronti degli altri professionisti: infatti quando un soggetto non rilascia una fattura, danneggia anche i propri colleghi.

ENRICO CALLEGARI, *Vicepresidente del Consiglio nazionale dei ragionieri e periti commerciali*. Le domande poste dall'onorevole Bellocchio riguardano argomenti che definirei « scottanti ». Tornerei un passo indietro, comunque, per occuparmi del contenzioso tributario.

Il nostro consiglio ha redatto un documento che in linea generale condivido. Poiché sono membro di una commissione tributaria, tocco con mano la realtà di tutti i giorni. Le commissioni tributarie funzionano bene quando vi sono magistrati, quando vi sono determinati presidenti o si opera in determinati ambienti. Per quella che è la mia esperienza personale, la commissione di secondo grado di Bolzano discute sui ricorsi del 1989: quindi, per il 1989 siamo già in grado di appello. Mi risulta che altre commissioni, come quella di Oristano, non si riuniscono da alcuni anni. Pertanto, le commissioni funzionano bene se funzionano bene i commissari e i presidenti.

Sono favorevole a che la funzione di presidente sia affidata ad un magistrato, per ragioni di correttezza, di serietà ed anche di capacità, poiché i magistrati hanno maggiore dimestichezza con la procedura. Non sarei molto d'accordo, invece, sulla riduzione dei gradi di giudizio, se si continua con l'attuale filosofia. In Germania, per esempio, sono presentati più di 2 milioni di ricorsi, per cui non vi sono molte differenze con il nostro paese; tali ricorsi, però, sono quasi sempre di carattere puramente tecnico, per cui sono risolti al 95 per cento nel rapporto tra contribuente ed ufficio, senza passare attraverso le commissioni. Alla commissione ci si rivolge quasi sempre per motivi di diritto, che riguardano appunto il 5 per cento dei casi. Secondo il direttore generale del competente ministero tedesco, questo 5 per cento va addirittura disperso, perché il contribuente non conosce bene le regole della procedura. Se in Italia, invece, si continua a mantenere un contenzioso che vive sul diritto, evidentemente il diritto deve essere garantito, e la garanzia per la nostra Costituzione è di tre gradi; pertanto, non si possono seguire vie diverse. Allora, si potrebbe separare la parte tecnica, ricorrendo al controllo legale dei conti - e qui mi riallaccio all'affermazione dei dottori commercialisti - che è sicuramente una forma per snellire il numero delle situazioni che si vanno ad incancrenire perché si ricorre per questioni puramente di principio. Il controllo legale metterebbe di disporre di conti sicuri.

Lo stesso ragionamento vale per i vizi di conformità, che dovrebbero essere esaminati da professionisti: non sono convinto, infatti (e l'ho già affermato in altra sede), che i CAF possano risolvere questo problema, perché non sono seguiti da professionisti che mettono in gioco la propria deontologia e capacità professionale e la propria serietà. Per cui, dei vizi di conformità a mio avviso dovrebbero occuparsi professionisti all'uopo abilitati.

Altro argomento estremamente importante è quello riguardante la necessità di andare a toccare, come diceva giustamente l'onorevole Bellocchio, i settori del-

l'agricoltura e dell'edilizia, perché sono due aspetti che inducono notevoli perplessità. Potrei citare numerosi esempi riguardanti la mia provincia, peraltro considerata di alto livello.

Evidentemente, per quanto riguarda il contenzioso, se si continuerà (questo dipende dal Parlamento e non da noi) a mantenerlo di carattere puramente giuridico, anche coloro che difendono i contribuenti devono essere all'altezza del compito, perché non è possibile che il contribuente si difenda da solo su questioni di gran lunga superiori alle sue capacità. Per cui, ritengo che la difesa vada affidata a professionisti competenti ed abilitati. Credo, inoltre, che l'ufficio debba essere difeso dall'Avvocatura dello Stato e non dal funzionario disponibile in quella giornata e che di solito va ad affermare che si rimette a quanto affermato negli atti.

EMILIO NATALONI, *Segretario del Consiglio nazionale dei ragionieri e periti commerciali*. Vorrei integrare l'intervento del collega che mi ha preceduto. Per quanto riguarda il contenzioso tributario, siamo contrari ad un unico grado di giudizio, che consideriamo una sorta di plotone di esecuzione. L'introduzione del dogma della soccombenza alle spese di lite dovrebbe avere effetti deflattivi; ciò, ovviamente, anche a carico dell'amministrazione finanziaria, perché anche quest'ultima propone appelli defatigatori. Uno dei motivi più importanti per la proposizione di tali appelli è il terrore della responsabilità da parte dei funzionari dell'amministrazione, che propongono appelli anche quando vi è una giurisprudenza costantemente contraria. Ovviamente non introduco elementi aneddotici, ma posso dire che, per una fattispecie in cui la giurisprudenza era totalmente contraria l'amministrazione finanziaria ha presentato i suoi ricorsi fino all'ultimo grado pur essendosi atteggiata negli anni successivi in maniera diversa, sapendo di trovarsi in torto. Alla richiesta del motivo per il quale proponesse continuamente appelli, il funzionario ha risposto candidamente che non si poteva assumere la responsabilità dinnanzi ai superispettori

o ad altri organi di vigilanza sull'amministrazione. Questo costituisce un esempio di scarsa civiltà.

Per quanto riguarda la domanda relativa, se ho ben capito, all'aspetto dell'imposta patrimoniale, l'onorevole Bellocchio alludeva forse alla tassazione degli immobili, intesa come imposta patrimoniale, di cui si parla in questi giorni.

ANTONIO BELLOCCHIO. No, ne ho parlato più in generale.

EMILIO NATALONI, *Segretario del Consiglio nazionale dei ragionieri e periti commerciali*. Allora, non vorrei entrare in un argomento scottante, che ci trova piuttosto contrari. Mi riferisco all'obbligatorietà delle rivalutazioni dei cespiti immobiliari per le imprese.

PRESIDENTE. A un'aliquota inferiore?

EMILIO NATALONI, *Segretario del Consiglio nazionale dei ragionieri e periti commerciali*. Siamo contrari all'obbligatorietà.

PRESIDENTE. Ad un'aliquota inferiore a quella della rivalutazione volontaria?

EMILIO NATALONI, *Segretario del Consiglio nazionale dei ragionieri e periti commerciali*. Siamo contrari alla rivalutazione obbligatoria. Se si deve introdurre un'imposta patrimoniale...

PRESIDENTE. Scusi, ragionier Nataloni: a quale aliquota? Ad un'aliquota inferiore a quella della rivalutazione volontaria?

EMILIO NATALONI, *Segretario del Consiglio nazionale dei ragionieri e periti commerciali*. Non capisco, scusi. Forse in questo momento non riesco a cogliere il senso della sua domanda.

PRESIDENTE. La preciso. I bilanci si chiudono il 30 giugno.

EMILIO NATALONI, *Segretario del Consiglio nazionale dei ragionieri e periti commerciali*. Dipende. I bilanci si chiudono il 31 dicembre e si approvano nei quattro mesi successivi.

PRESIDENTE. Chi dieci giorni fa non aveva deciso se procedere o meno ad una rivalutazione dei cespiti, nel momento in cui questa è divenuta obbligatoria, l'ha fatto o no? Ritengo di no, perché aspettava che vi fosse un'aliquota inferiore. Chi ha annunciato un decreto che non è previsto dal nostro ordinamento? Mi vuol rispondere?

EMILIO NATALONI, *Segretario del Consiglio nazionale dei ragionieri e periti commerciali*. Non credo di doverle rispondere io.

PRESIDENTE. E chi dovrebbe farlo? Io sono un incompetente in materia; lei conosce i bilanci, io non ne so nulla.

EMILIO NATALONI, *Segretario del Consiglio nazionale dei ragionieri e periti commerciali*. Una normativa permanente sulla rivalutazione dei cespiti è senza dubbio auspicabile. Comunque noi siamo contrari ad un'imposta patrimoniale come quella che sta per essere varata, che riguarda soltanto le imprese.

PRESIDENTE. Poiché si tratta di titoli quotati in borsa devo interromperla: non sta per essere varato nulla.

EMILIO NATALONI, *Segretario del Consiglio nazionale dei ragionieri e periti commerciali*. Ne prendo atto.

PRESIDENTE. Le comunico che dal 17 maggio è in vigore una legge detta *insider trading*: in materia decide il presidente della Consob, mentre per il reato di aggioaggio decide il giudice penale. Noi non siamo né l'uno né l'altro, quindi la invito a non ripetere che sta per essere varato non so che cosa.

EMILIO NATALONI, *Segretario del Consiglio nazionale dei ragionieri e periti commercialisti*. Per quanto riguarda il segreto bancario, come è specificato nel nostro documento, non siamo contrari a che venga attenuato o superato per esigenze di controllo fiscale, ovviamente con tutte le garanzie che ciò richiede.

PRESIDENTE. Leggo da un giornale: « I bilanci della pubblica amministrazione devono essere sottoposti a revisione e certificazione al pari di quelli delle società quotate in borsa, che del resto si uniformano alle disposizioni di legge fissate dalla Comunità economica europea ».

« È stato il ministro delle finanze, Antonio Gava » – di Napoli – « a manifestare questa esigenza nel corso dell'undicesimo convegno nazionale di contabilità pubblica promosso ieri a Sorrento dall'università di Napoli ».

« Un problema da risolvere – come si legge in una nota del ministero – è quello dell'organo cui demandare l'attività di controllo ».

« La scelta della Corte dei conti, secondo il ministro delle finanze Gava, implica una integrazione delle sue strutture ed un ampliamento dei suoi componenti. In difetto di ciò – ha detto il ministro – non rimarrebbe che affidare il controllo di gestione a società di revisione ad elevata specializzazione pubblicistica, collocate in posizione neutrale rispetto all'organo controllato e strumentale nei confronti del giudice contabile ». Ho citato un brano del giornale *Italia oggi* del 17-18 ottobre 1987.

Vorrei rivolgere agli ordini professionali qui presenti, ed in particolare al dottor Rosina, la seguente domanda: cosa pensano di una proposta avanzata un mese fa sulle colonne di un quotidiano milanese da un noto professionista, molto raffinato, che mi risulta essere iscritto ad uno dei vostri albi professionali? Mi spiego meglio: sul quotidiano *Il giorno* del 3 giugno si può leggere la proposta di certificare i bilanci. Mi domando se debbano farlo le società di revisione o i dottori commercialisti.

FULVIO ROSINA, *Presidente del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti*.

Con il varo dell'ottava direttiva, che dovrebbe avvenire entro 6 mesi da oggi, gli iscritti nell'elenco speciale potranno certificare i bilanci.

PRESIDENTE. È una materia che conosco superficialmente, tanto che ho presentato una « piccola » proposta di legge. La revisione e la contabilità sono materie molto importanti.

Per la riforma fiscale che, a vent'anni dalla legge n. 825 del 1971, vorremmo fare, gradiremmo il giudizio dei vostri ordini professionali, anche in merito alla revisione contabile e alla cosiddetta certificazione, per evitare che le « big six » continuino ad andare avanti per proprio conto.

FULVIO ROSINA, *Presidente del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti*. Noi cerchiamo di educare i nostri colleghi in modo che possano svolgere la funzione di controllo legale dei conti in forma associata e quindi con quella organizzazione necessaria per poter operare la revisione e la certificazione di enti pubblici e privati.

Con l'emanazione e la definizione dell'ottava direttiva che contiene la regolamentazione del controllo legale dei conti, ciò avverrà senz'altro in quanto in un unico albo del Ministero di grazia e giustizia saranno iscritti tutti coloro che sono abilitati a svolgere tale compito. Insieme saranno iscritte le società di certificazione (le famose « big eight », che ora sono « big six »), i dottori commercialisti e ragionieri e tutti coloro che hanno avuto la possibilità di accesso a questo albo, in base ad una determinata metodologia.

Il problema quindi dovrebbe essere risolto in tempi brevi e credo che la proposta avanzata da una persona che non svolge la professione non abbia alcun senso.

Su questo tema abbiamo organizzato convegni; inoltre, per fortuna, la legge n. 142 del 1989 pone in evidenza le qualificazioni professionali. Se essa venisse rispettata non vi sarebbe neppure la necessità della certificazione.

PRESIDENTE. Io parlavo del bilancio dello Stato.

FULVIO ROSINA. *Segretario del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti.* Le grosse società a cui lei fa cenno, tra le altre cose, non hanno matrice italiana, quindi si rischia di far fare la certificazione del bilancio dello Stato a società estere (danesi, inglesi o americane).

Credo, quindi, che si tratti di una *diminutio* che nessun legislatore italiano possa accettare.

PRESIDENTE. E a proposito di una piccola società italiana, cioè l'AIRE...

FULVIO ROSINA, *Presidente del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti.* Sì, l'AIRE esiste, però...

PRESIDENTE. Ma a me pare che sia discriminata dalla legge italiana, la quale prevede solamente le società, anche con filiali italiane, di matrice straniera.

FULVIO ROSINA, *Presidente del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti.* No...

PRESIDENTE. Scusatemi ma i tecnici siete voi e non io. Sto cercando di farvi esprimere il vostro punto di vista su una questione essenziale per recuperare materia imponibile. È vero che siete stanchi...

FULVIO ROSINA, *Presidente del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti.* Materia imponibile, perché così saremmo maggiormente tassati! Potrei dare qualche risposta *flash*...

PRESIDENTE. Dottor Rosina, continuiamo a non capirci: nel momento in cui si recupera materia imponibile, non siete tassati voi, in quanto siete certificatori di un conto economico che vi ho proposto di estendere addirittura al bilancio della pubblica amministrazione, secondo la proposta di un ministro di Napoli, l'onorevole Antonio Gava (*absit iniuria verbis*)... Cerchiamo di capirci, perché può sembrare

che io sia un dottore commercialista, mentre lei sa che sono laureato in scienze politiche.

FULVIO ROSINA, *Presidente del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti.* Vorrei adesso rispondere parzialmente all'onorevole Bellocchio partendo, anzitutto, dal contenimento della spesa pubblica, senza il quale certi evasori si costituiscono un alibi. Credo che su questo, come si dice, non ci piova. L'altro punto è quello sottolineato da lei, signor presidente, e dalla Corte dei conti: oltre cento imposte sono anacronistiche, rappresentano una situazione che non va, anche perché la stessa Corte dei conti ha accertato che molte di esse costano di più del beneficio che danno. Inoltre ciò provoca la cattiva utilizzazione del personale, il quale potrebbe essere invece utilmente impiegato in altri settori. Su questo primo problema se ne innesta un altro, e cioè che il cittadino vuole leggi semplici, tali da non aver bisogno che qualcuno gli spieghi il loro significato. Il nostro modello di dichiarazione dei redditi, per esempio, è tra i più complicati del mondo, per cui dovrebbe essere notevolmente semplificato.

È stato sollevato un problema importantissimo, cioè quello relativo alla forte evasione che si riscontra in certe fasce di professionisti, e forse per riguardo ai dottori commercialisti, ai ragionieri e ai consulenti qui presenti, ne sono state citate due, cioè quella dei medici e dei penalisti. L'unico modo per debellare quasi totalmente l'evasione è quello di consentire la detraibilità di certi costi. Il professionista che compila la dichiarazione dei redditi deve emettere una fattura che il contribuente possa portare in detrazione.

Tenuto conto del fatto che in Italia almeno il 90 per cento delle dichiarazioni sono fatte da consulenti o pseudo tali, ciò consentirebbe di evidenziare almeno due cose: chi ha percepito una determinata parcella, sulla quale dovrà pagare le tasse, e chi abusivamente svolge questa professione. Identico discorso si pone per i penalisti, i quali, peraltro, non gradiscono che si sappia chi li ha frequentati..., però

in tribunale vi sono i ruoli, e quindi si potrebbe compiere un'indagine facile. Per quanto invece riguarda i medici specialistici, se la parcella fosse detraibile, è vero che permarrebbe sempre il contrasto tra medico e malato, ma è anche vero che alla lunga l'evasione risulterebbe completamente debellata.

In merito al contenzioso, anche noi siamo in netto contrasto sul fatto di avere un unico giudice e vorremmo che vi fossero determinate garanzie per il contribuente. Per ciò che attiene al segreto bancario, il fatto che non sia abolito nonostante tutti si dichiarino favorevoli a che ciò accada credo che dipenda dai parlamentari, i quali, evidentemente esprimono parere negativo su un'ipotesi del genere.

FRANCESCO TANINI, *Membro del Consiglio nazionale dei ragionieri e periti commerciali*. Se mi è consentito, signor presidente, vorrei rispondere ad una domanda dell'onorevole Bellocchio, la quale si riferisce anche ad una questione da lei posta. La constatazione che la riforma del 1972 non regge più può essere valida sotto certi profili, soprattutto per ciò che riguarda le modifiche introdotte con norme successive. Mi riferisco, in particolare, all'istituzione di una miriade di tributi e alle variazioni apportate ai principi fondamentali che presiedevano la riforma in questione.

A nostro avviso, dunque, la constatazione di cui sopra non sarebbe più esatta ove si ritenesse non essere più valida nella sua struttura la riforma del 1972. Noi riteniamo, invece, che lo sia ancora, in quanto i tributi fondamentali in essa previsti, cioè quelli diretti e l'IVA, a nostro parere devono ancora costituire la struttura portante del sistema tributario. In particolare, per quanto riguarda il reddito di impresa e quello derivante dal lavoro autonomo deve essere mantenuta la struttura di determinazione in base alle risultanze contabili, perché il reddito che da esse emerge è quello che corrisponde — ovviamente se regolarmente tenute — alla effettività. Dunque, poiché è la ricchezza effettivamente prodotta a dover essere soggetta a tassazione, devono

essere eliminate le norme che derogano a questi principi fondamentali, nel senso che il reddito imponibile deve uniformarsi al risultato civilistico emergente dal bilancio e dalle scritture contabili.

Tutte le norme che derogano a questo principio determinano difficoltà di applicazione e di controllo delle dichiarazioni tributarie. Infatti, la difficoltà prevalente che oggi l'amministrazione finanziaria riscontra nel controllare le dichiarazioni tributarie, e quindi i redditi dichiarati, deriva dalle difformità create dalla legge tra risultanze civilistiche e reddito imponibile. In pratica, ogni qual volta il legislatore tributario emana una norma che determina una deroga ai principi civilistici di configurazione dei costi e dei ricavi, mette in moto un meccanismo che necessita di controllo. Se quest'ultimo non viene effettuato, quel meccanismo non è utile.

Proponiamo, quindi, di rivedere tutti i meccanismi di deroga in funzione dell'applicazione di un principio costituzionale, cioè quello dell'adeguamento del reddito imponibile alla ricchezza effettivamente prodotta, ovvero quella determinata in base al bilancio con i principi civilistici e non quella che risulta essere, invece, una configurazione surrettizia non rispondente alle effettività. Con il sistema che proponiamo riteniamo che sia possibile rendere immediato il controllo dell'amministrazione finanziaria, in quanto il controllo legale sul bilancio produce effetti immediati e determinanti anche ai fini tributari. Se questo sistema fosse integrato con il visto di conformità del dichiarato al bilancio, sarebbe perfetto.

C'è un ulteriore elemento che a nostro avviso è all'origine della difficoltà, direi della impossibilità concreta, dell'amministrazione finanziaria e degli organi preposti al controllo delle dichiarazioni tributarie di svolgere in pieno la loro funzione: il sistema sanzionatorio, che è completamente da rivedere.

La gravità delle sanzioni amministrative, la gravità e l'estensione delle sanzioni penali costituiscono il vero elemento infrenante al procedimento di accertamento. La gravità delle sanzioni costituisce la causa

unica del contenzioso tributario e della necessità di periodici provvedimenti di sanatoria i quali danno origine ad ulteriore contenzioso, non risolvono i problemi e causano discriminazioni ed ingiustizie.

Purtroppo, però, sarà, a nostro avviso, inevitabile che Governo e Parlamento accedano al condono tributario per eliminare gli effetti distorsivi creati dall'attuale sistema sanzionatorio. Per effetto del cumulo delle sanzioni amministrative con quelle penali, oltre a determinarsi una sproporzione della sanzione rispetto al fatto illecito, si crea una duplicità di competenze, del magistrato tributario e di quello penale, non sufficientemente raccordata dalla normativa attuale. Il contenzioso quindi non è solo tributario, ma anche penale e quest'ultimo costa enormemente allo Stato, non produce gettito tributario e blocca il sistema giudiziario.

Occorre, a nostro avviso, che il Parlamento ponga mano alla completa revisione del sistema sanzionatorio, con una norma di carattere generale che uniformi le sanzioni per tutti i tributi, elimini la duplicazione di sanzioni, renda quelle amministrative indipendenti da quelle penali e distingua i fatti illeciti in modo tale che solo a quelli di maggiore gravità si applichino le sanzioni penali.

ENRICO CALLEGARI, *Vicepresidente del Consiglio nazionale dei ragionieri e periti commerciali*. Vorrei dire che la vera evasione non è tanto quella dei professionisti, cioè degli iscritti agli albi, quanto quella degli abusivi, che si mascherano dietro situazioni diverse e che non avendo nulla da perdere sotto il profilo deontologico, evadono molto più dei professionisti. Ci può essere l'evasione del professionista, ma, come diceva il dottor Rosina, uno dei modi per ridurla è la possibilità di detrarre le spese per parcelle professionali. Lo si è visto nella mia provincia, la quale eroga un contributo per le cure dentarie. Questo provvedimento ha fatto emergere i redditi professionali dei medici dentisti specialisti, portandoli a cifre iperboliche.

PRESIDENTE. Purtroppo siamo al di fuori dei termini previsti per questa audi-

zione, che è durata più di quanto era stato stabilito, ma quanto era giusto. Mi scuso con coloro che fra voi avrebbero potuto fornirci ulteriori suggerimenti. Vorrei precisare che la Commissione è sempre disponibile ad ascoltarvi, perché vorrebbe stabilire con le vostre categorie un rapporto permanente di consultazione, fermo il fatto che a redigere le leggi e ad approvarle siamo noi; così afferma la Costituzione. Naturalmente, voi siete liberissimi di criticarci sempre, anche quando per avventura dovessimo fare una cosa giusta.

Vi ringrazio ancora per il contributo che avete offerto alla nostra indagine conoscitiva.

Proprio ieri, incontrando uno dei soggetti cui compete la lotta all'evasione fiscale, il comandante generale della Guardia di finanza, generale Luigi Ramponi, ho preso atto con soddisfazione che il ministro delle finanze non conduce la « lotta all'evasione »; nemmeno noi parlamentari la facciamo, tanto meno dovete farla voi. Non abbiamo bisogno di un fisco di guerra, ma di un fisco di governo.

La maggioranza della Commissione finanze condivide l'opinione di quanti hanno sostenuto che la guerra vada combattuta nei confronti della criminalità organizzata e del riciclaggio di denaro sporco.

Quelli sono e saranno illeciti penali gravi. Certo, quando diventa illecito penale grave anche quello che riguarda le mille lire, la situazione cambia e non ci troviamo più di fronte a 3 milioni e mezzo di contribuenti. Ma il Governo si è opposto alla formulazione ragionevole che io, insieme con il collega Usellini, avevo tentato di introdurre in quel provvedimento: ci hanno definito « protettori di evasori » e la frase è veramente pesante, perché vi garantisco che la Commissione finanze quasi mai discute di oneri indeducibili. Qui comunque gli emendamenti prima di essere presentati, vengono sottoscritti dal proponente; sono quelli del Governo che non recano la firma del proponente. Le *lobbies* anonime sono lì, qui ci sono *lobbies* trasparenti, giacché ciascuno di noi quando presenta un emendamento ne conosce i costi ed i benefici per l'erario

e forse anche in qualche caso per sé stesso, ma almeno lo firma; è nel Governo, ripeto, che non si firma. O meglio, firma solo il Presidente del Consiglio, che non sempre è informato della materia trattata, per esempio, di quella tributaria: basti pensare che ha annunciato un decreto per le ore 20 di mercoledì della scorsa settimana che era tecnicamente impossibile predisporre. Egli conosce il latino e sa che *ad impossibilia nemo tenetur*; neanche il dottor Rosina avrebbe potuto formulare quel decreto. Non si può dare ordine ad un tecnico di scrivere una norma quando ciò è impossibile.

Naturalmente, *in corrupta Respublica plurimae leges*; è meglio il latino. Se parliamo da tecnici, rischiamo di non farci capire, allora parliamo latino, lo capisce il presidente del Consiglio e leggo sul *Corriere della Sera* di oggi che lo capisce anche il Presidente della Repubblica proprio in ordine a ciò che aveva proposto il ministro Gava. Egli parla di un altro ministro di Napoli. Voi ricordate che Virgilio, nato a Mantova e rapito dalla Calabria, giace ora a Napoli, dove il corpo fu trasportato dopo il tempo che egli fu consentito vivere, che io auguro il più lungo a tutti i ministri, siano di Bergamo, di Napoli o siciliani.

Siamo italiani, dunque abbiamo bisogno di fare qualcosa per l'Italia. Ne abbiamo bisogno perché la situazione è drammatica, non solo per il gettito.

È cambiato il paesaggio sociale e non esistono più il virtuoso per forza – il lavoratore dipendente – né il vizioso per necessità, inseguito da Achille che non raggiunge mai la tartaruga. Oggi anche il

lavoratore dipendente – magari per sole mille lire – può compiere l'atto prodromico. Dunque è forse vero che quella fiscale non deve essere una materia così rilevante sotto il profilo penale, mentre non può dirsi altrettanto per quanto riguarda il riciclaggio.

Dopo l'incontro di ieri con il generale Ramponi e con altri colleghi, non solo di questo ramo del Parlamento, posso dire che misure riguardanti il riciclaggio stanno per essere pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale*.

Quella contro il riciclaggio è senz'altro una guerra e la questione fiscale può essere collegata a questa lotta: dobbiamo ricordare che Al Capone fu arrestato per evasione fiscale; quarant'anni dopo si svolse un processo inventato e si scoprì che il reato di evasione era inesistente.

Prima di congedarmi dai nostri ospiti, voglio porre loro un ultimo quesito pratico, molto di moda in questi giorni sulla riviera romagnola, al quale non mi aspetto che rispondano in questo momento, ossia se ritengano che si debbano tassare i proventi di attività illecite.

Detto questo, ringrazio coloro che sono intervenuti soprattutto per la serenità con la quale hanno affrontato una mattinata difficile ricordando loro che tutti i membri della Commissione finanze, a partire dal suo presidente, sono disponibili ad incontrarli in qualunque momento.

Avverto che i documenti consegnati saranno allegati al resoconto stenografico della seduta odierna.

La seduta termina alle 12,35.

PAGINA BIANCA

A L L E G A T I

PAGINA BIANCA

ALLEGATO N. 1.

Prot. n. GG/1m.....

Milano, 17.06.1991.....

INDAGINE CONOSCITIVA SUL SISTEMA FISCALE ITALIANO**CONTRIBUTO DELLA F.N.A.A.R.C.****Federazione Nazionale Associazioni Agenti****Rappresentanti di Commercio**

Alla base di un buon sistema tributario, lo si afferma da tempo immemorabile, deve necessariamente essere il rapporto fiduciario tra fisco e contribuente. Nè, d'altro canto, la pressione fiscale deve diventare oppressione fiscale, specie nei confronti dei contribuenti più deboli ed indifesi, posizione peraltro comoda e facile.

Sulla attuazione effettiva di queste premesse, deve basarsi la possibilità di vincere e superare le evasioni che sono un dato costante della situazione fiscale italiana.

Ben venga, quindi, una indagine conoscitiva sul sistema fiscale italiano, fondata sulla consultazione delle categorie, che possono adeguatamente contribuire a fornire il quadro della situazione in cui i diversi contribuenti si trovano ad operare.

La F.N.A.A.R.C. - Federazione Nazionale Associazioni Agenti Rappresentanti di Commercio - è ben lieta di fornire la sua collaborazione per un approfondimento della conoscenza della categoria rappresentata.

* * * * *

Si dice, e ben a ragione, che i lavoratori dipendenti sono i contribuenti che danno meno fastidi al fisco sul piano dell'evasione. L'asserto è basato su due presupposti fondamentali: la certezza dei ricavi e la coincidenza del momento impositivo con il momento di percezione del reddito.

Certezza dei ricavi: i compensi (stipendi, salari) trovano collocazione nei libri paga dei datori di lavoro, sono soggetti alle contribuzioni sociali, pesanti sanzioni sono previste per i contravventori alle norme, quindi i fenomeni di evasione sono ormai ridotti a valori trascurabili.

11.

D'altra parte, ogni mese, al lavoratore dipendente, al momento dell'erogazione dello stipendio, viene trattenuta la corrispondente imposta sul reddito delle persone fisiche, con conguaglio a fine anno, dando luogo così alla coincidenza del momento impositivo con il conseguimento del reddito.

Questi due presupposti sono perfettamente realizzati anche nel caso degli agenti e rappresentanti di commercio, che fiscalmente sono classificati fra i titolari di redditi d'impresa.

Certezza dei ricavi: le prestazioni di servizio sono sempre rese ad imprese (le ditte mandanti), i compensi relativi (le provvigioni) devono necessariamente essere fatturati dagli agenti e rappresentanti, costituendo la fattura il documento di scarico per la impresa ditta mandante (siamo quindi in presenza di un contribuente antagonista - la ditta mandante - che ha interesse e necessità della fattura comprovante il costo sostenuto: non è ancora stato trovato un mezzo migliore per evitare evasioni). Si deve inoltre aggiungere che, particolarmente per i contribuenti in regime di contabilità semplificata, tra 18 e 360 milioni di volume d'affari - tra cui si colloca la quasi totalità degli agenti e rappresentanti - per il criterio di competenza alla base della determinazione del reddito, si verifica l'assurdo addirittura di tassazione di ricavi non percepiti nel periodo d'imposta di riferimento (ci riferiamo a provvigioni incassate effettivamente mesi e mesi dopo il 31 dicembre dell'anno di riferimento che devono essere dichiarate "per competenza" - a cui si aggiunge la cattiva abitudine delle ditte mandanti di pagare i compensi con cronici ritardi). Non si deve dimenticare poi che, per la natura stessa dell'attività di agenzia, collegata al costante movimento finalizzato a promuovere ordini d'affari, la raccolta delle documentazioni dei costi sostenuti diventa problematica, rendendone impossibile la relativa deduzione.

Ora, non è chi non veda come il "reddito" imponibile degli agenti e rappresentanti sia effettivamente "attendibile", essendo la risultante della somma algebrica di ricavi e di costi, ove i ricavi, lo abbiamo verificato, sono considerati per eccesso, ed i costi per difetto.

Ma anche l'altro presupposto - coincidenza del momento impositivo con il conseguimento del reddito - trova realizzazione nel caso degli agenti e rappresentanti. Infatti, per la generalità dei contribuenti titolari di redditi d'impresa o di lavoro autonomo, già con l'introduzione degli acconti d'imposta, ora parte a maggio e parte a novembre, per un totale del 95%, si è perve-

nuti ad un concreto avvicinamento del momento impositivo a quello di conseguimento del reddito. Per gli agenti e rappresentanti è prevista anche la ritenuta d'acconto sulle provvigioni - caso unico di ritenuta d'acconto nell'ambito del reddito d'impresa - quindi il presupposto in esame è pienamente attuato (e fortunatamente in sede di varo della disposizione si è riusciti a dimezzare l'ammontare della ritenuta, altrimenti gli agenti e rappresentanti sarebbero diventati perennemente creditori d'imposta).

Al di là quindi di fenomeni, si ritiene ormai non generalizzati, di lavoro nero, di secondo o terzo lavoro, di occultamento sistematico di compensi, si può dire che lavoratori dipendenti e agenti e rappresentanti possano collocarsi pressochè sullo stesso piano in ambito tributario, e cioè come contribuenti non a "rischio fiscale": in definitiva non si può non considerarli "buoni contribuenti".

* * * * *

In funzione di questa posizione sul piano tributario ed in funzione della "peculiarità" dello svolgimento dell'attività di agenzia e rappresentanza, che ha caratteristiche proprie, particolari e diversificate, non assimilabili ad alcun altro tipo di attività commerciale, artigianale o professionale, non si sono mai comunque richiesti favori o privilegi, bensì giusti ed adeguati riconoscimenti di una "specificità" indiscutibile.

In questo contesto si collocano i riconoscimenti ottenuti in materia di IVA per tutto quanto ruota attorno all'autovettura, strumento indispensabile per lo svolgimento dell'attività (art. 19, comma 2, lettera c e d, del D.P.R. 633/72) con la possibilità di deduzione al 100% dell'imposta sul valore aggiunto inerente all'acquisto, al leasing, alle spese di manutenzione e riparazione, nonché relativamente a carburanti e lubrificanti, mentre per le altre categorie è prevista l'indeducibilità assoluta.

Analogamente in materia di IRPEF, sempre per quanto attiene all'autovettura (art. 67, comma 10, Testo Unico delle Imposte sui redditi, D.P.R. 917/86) con la possibilità di ammortamento dei costi d'acquisto e di deduzione delle quote di leasing e delle spese relative all'impiego nella misura del 100%, mentre per le altre categorie è previsto l'uso promiscuo e quindi la deduzione al 50%.

Se collocati nell'ambito del regime di contabilità semplificata, gli agenti e rappresentanti possono godere, unitamente ad alber

gatori e ristoratori, nella determinazione del reddito ai fini IRPEF, di una deduzione forfetaria per spose non documentate (3% dei ricavi fino a 12 milioni; più l'1% dei ricavi tra 12 e 150 milioni; più lo 0,50% dei ricavi oltre 150 e fino a 180 milioni - art. 79, comma 7, del Testo Unico delle Imposte sui Redditi, D.P.R. 917/86).

Questi riconoscimenti alla "specificità", a nostro avviso, devono necessariamente estendersi, per gli agenti e rappresentanti, a tutti i beni e servizi strumentali allo svolgimento di un'attività collegata al continuo movimento, tra cui non possono non comprendersi ad esempio, le carte di credito e le apparecchiature terminali per il servizio radiomobile pubblico terrestre di comunicazione, per parlare solo di strumenti di attualità, per i quali sono previste nuove imposte, tasse di licenza e deducibilità parziali ai fini IVA e IRPEF.

* * * * *

Sia consentita, a questo punto, una riflessione che si riaggancia alla considerazione iniziale che la pressione fiscale non deve diventare oppressione fiscale. Per l'obiettivo situazione in cui si trovano ad operare, gli agenti e rappresentanti sono "costretti" ad essere buoni contribuenti, quanto meno sul piano "relativo", nei riguardi di altre categorie per le quali le opportunità di evasione sono molteplici. Con la conseguenza che questi ultimi contribuenti possono agevolmente eludere, aggirare, minimizzare l'insieme di ulteriori oneri fiscali e parafiscali, contributivi, pensionistici e sanitari, che colpiscono i cittadini italiani, mentre gli agenti e rappresentanti ne risultano maggiormente e pesantemente penalizzati. Essi sono ben disposti a contribuire adeguatamente alle sorti del Paese, ma non possono non denunciare una propria situazione che sta diventando drammatica in presenza di una incidenza delle spese di agenzia e di oneri fiscali e parafiscali che supera abbondantemente il 60% dei ricavi. Con questi presupposti, ci si deve domandare come un giovane possa intraprendere, in queste condizioni, un'attività come quella di agenzia e rappresentanza e come potrà essere affrontato con possibilità di successo, da parte degli agenti e rappresentanti, l'appuntamento del 1993, con la completa liberalizzazione dei mercati in ambito CEE alla circolazione di merci, prodotti, persone, capitali e con la conseguente massiccia celata in Italia di agguerrite ed intraprendenti aziende estere. Sono domande che passiamo al legislatore.

* * * * *

Un discorso a parte merita l'ILOR, imposta locale sui redditi.

La legge 408/90 (dopo il tentativo, abortito, di dar luogo allo slittamento di un anno, al 1992, della disposizione con il D.L. 62/91) ha fissato con decorrenza 1° gennaio 1991 la non assoggettabilità all'ILOR per le imprese (quindi anche per gli agenti e rappresentanti) organizzate prevalentemente con il lavoro proprio del titolare e dei familiari, ovvero con il lavoro dei soci, a condizione che il numero complessivo delle persone addette, compreso il titolare, ovvero compresi i soci, non sia superiore a tre.

E' la positiva conclusione di una vicenda, per la quale gli agenti e rappresentanti hanno condotto una dura battaglia fin dal 1974, con l'avvento della Riforma tributaria. Una soluzione, quella della legge 408/90, che soddisfa la stragrande maggioranza della categoria.

E' necessario comunque, per la certezza del diritto, che non vengano frapposti indugi per un chiarimento autentico e definitivo sul concetto di "persone addette", richiesta formulata dalla F.N. A.A.R.C. al Ministro delle Finanze il 28 febbraio 1991. E cioè se, oltre al titolare agente o rappresentante, al familiare collaboratore, ai soci di società di persone, ai dipendenti, debbano ricomprendersi o meno, nel concetto di addetti, i sub-agenti (agenti di agenti) e i soci di s.a.s., nella fattispecie i soci ac comandanti che conferiscono solo capitale e non anche lavoro.

Una notazione specifica, poi, in ordine al contenzioso pregresso accumulatosi in materia di ILOR. La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 87 del 9 aprile 1986, ha fissato il principio che l'ILOR non sia dovuta ove si manifesti la prevalenza dell'attività lavorativa sul capitale impiegato nello svolgimento del rapporto di agenzia, condizione che deve essere verificata, caso per caso, dal giudice di merito, vale a dire dalle Commissioni tributarie nei diversi gradi. Di conseguenza, gli agenti e rappresentanti hanno continuato a pagare l'ILOR, proponendo istanze di rimborso e successivo ricorso alle Commissioni tributarie. Ora risulta che, pur riconoscendo le Commissioni tributarie nella quasi totalità dei casi i buoni diritti degli agenti ricorrenti, gli Uffici finanziari sfruttano tutti i gradi del contenzioso, con manovre dilatorie ed immotivate, per rimandare nel tempo il rimborso dell'ILOR indebitamente assolta in passato. E' una situazione che deve essere adeguatamente affrontata e risolta, con il ripristino del rapporto fiduciario tra fisco e contribuente, con lo soltimento di molte pratiche del contenzioso e connesso risparmio anche per il fisco di una serie di costi, con l'uso di

personale dell'Amministrazione per problemi più importanti, il tutto anche alla luce della nuova disposizione in materia di ILOR dettata dalla legge 408/90.

* * * * *

Un'ultima notazione a proposito di coefficienti di congruità dei ricavi e dei coefficienti presuntivi di reddito. Questi coefficienti, come attualmente configurati, mal si attagliano, per gli scopi che si prefiggono, ad una categoria variegata e composta qual è quella degli agenti e rappresentanti.

Sono troppi e diversi gli elementi caratterizzanti e significativi per una effettiva valutazione della situazione reddituale degli agenti e rappresentanti. Eccone una elencazione sommaria e sintetica: il tipo di azienda rappresentata (industria grande, media o piccola, grossista); la tipologia della clientela servita (industria, enti statali, grossisti, grande distribuzione, dettaglianti, privati consumatori); il settore merceologico di operatività; la zona di svolgimento dell'attività e le sue dimensioni; la titolarità di un monomandato o di più mandati di agenzia; l'organizzazione dell'agenzia (non necessariamente riferita solo alla presenza di dipendenti o di uffici). Sono tutti elementi dalla cui diversa combinazione, nelle fattispecie concrete, discendono situazioni completamente diversificate nella formazione dei ricavi, dei costi, del reddito, e dai quali non si può prescindere per una valutazione significativa della posizione reddituale di ogni singolo agente o rappresentante.

Non è, questa, una mera contestazione della validità dei coefficienti per la categoria degli agenti e rappresentanti, ma l'opportuna e necessaria indicazione e sottolineatura di una obiettiva situazione, di cui si dovrà tenere conto allorchè gli Uffici delle imposte chiederanno chiarimenti al contribuente interessato, per l'eventuale rettifica del reddito dichiarato.

In ogni modo, come già da altre parti rappresentato, si ritiene indispensabile un collegamento dei coefficienti con gli istituti di C.A.F., Centri di assistenza fiscale, dai quali si attende la definitiva approvazione in Parlamento.

* * * * *

ALLEGATO N. 2.

ROMA, 1 luglio 1991

VALUTAZIONI DELLA F.J.A.R.C. (Federazione Italiana Agenti Rappresentanti Commercio) IN MERITO ALL'INDAGINE CONOSCITIVA SUL SISTEMA FISCALE ITALIANO

Per individuare le linee dell'opportuna riforma del sistema tributario italiano occorre innanzitutto analizzare l'evoluzione che va verificandosi nel mondo economico nazionale tra una società dei produttori ed una società dei consumatori, modificazione questa che dovrà necessariamente incidere sulle scelte legislative che verranno compiute.

La sottovalutazione nella quale si è confinato fino ad oggi tutto il mondo della distribuzione, sia sul piano della programmazione economica nazionale sia su quello delle normative riguardanti il sistema finanziario, civilistiche e fiscali, non avvicinando tale normativa a quella europea, rischia di provocare danni anche sul piano dei nuovi livelli di concorrenza che vanno instaurandosi in vista del momento dell'integrazione comunitaria.

Prova ne sia la somma degli oneri dell'imprenditoria distributiva italiana rispetto alle altre, relativamente all'aggravio provocato sul piano amministrativo da una legislazione complicata e farraginoso e da un sistema del contenzioso che ha raggiunto ormai livelli di non funzionamento.

Da qui la sensazione degli operatori di aver a che fare con un sistema in gran parte oppressivo, problema questo più grave ancora di quello dell'oggettiva pressione fiscale che su di essi lo Stato determina.

Se gli Agenti di commercio subiscono tutti i problemi di carattere generale che qui si sono accennati, essi subiscono anche i problemi specifici che derivano dall'essere equiparabili sul piano fiscale e dall'impossibilità di evasione ai lavoratori dipendenti.

L'Agente che, come si è detto, è un soggetto a scarso per non dire nullo rischio fiscale, viene penalizzato da norme e

da aliquote impositive stabilite di fatto per compensare l'evasione che l'attuale sistema fiscale prevede come fisiologica.

Infatti la pressione fiscale, e ciò rappresenta la maggiore ingiustizia del sistema, è determinata dalla necessità di quest'ultimo di essere debole con i forti e forte con i deboli, laddove per deboli vanno intese quelle categorie, come quelle degli Agenti, la cui possibilità di evasione si avvicina allo zero, visto che i loro redditi sono precisamente determinati e controllati a monte dal fornitore (ditta preponente).

Va inoltre chiarito che la categoria di cui stiamo parlando ha problematiche civilistiche e conseguentemente fiscali non assimilabili rispetto alla più ampia categoria dei commercianti.

E' forse la prima categoria in cui si è reso evidente che la distinzione tra le imprese non è più quella tradizionale giocata sulla tipologia del prodotto ma piuttosto quella che si riferisce alla dimensione dell'impresa.

A questo proposito sarebbe utile rivedere, in riferimento alla Direttiva Comunitaria, la proposta di legge attualmente in discussione sulle piccole imprese, così come la difficile distinzione tra alcune parti di questa categoria, particolarmente sovradimensionate dal vincolismo tutto italiano del lavoro subordinato, ed altre che hanno problematiche affatto diverse.

Di questa distinzione il legislatore si è già in parte reso conto, così come le associazioni di categoria. Ma troppo timidamente.

Prova ne sia la distinzione che già esiste tra Agenti esclusivi e non esclusivi (monomandatari e plurimandatari) nell'ambito del regime previdenziale e nella contrattazione collettiva, così come la distinzione posta prima dal Codice di Procedura Civile relativamente ad esempio alle cause di lavoro, poi dal legislatore fiscale relativamente all'ILOR nell'ambito della legge 408 del 90.

Di questa distinzione, anche in vista delle modifiche del Codice Civile imposte dalla necessità di adeguamento alla Direttiva Comunitaria sull'Agente Commerciale, sarebbe utile

si occupasse il legislatore fiscale individuando l'ambito di una attività svolta in forme prevalentemente personali, con conseguenze specifiche che vanno da una revisione del principio di competenza, all'ammontare delle ritenute d'acconto.

Sul piano più generale, ma sempre nell'ambito delle considerazioni che sono state fatte, con l'obiettivo di raggiungere un più costruttivo e meno conflittuale rapporto con l'amministrazione finanziaria, occorrono modifiche che riconoscano comunque la " specificità " della categoria degli Agenti di Commercio rispetto ad ogni altra categoria del commercio e del terziario, specificità fino ad oggi colta in maniera parziale, insufficiente ed occasionale dal legislatore.

Valga l'esempio dell'applicazione a questa categoria dei medesimi coefficienti fiscali utilizzati per tutti gli imprenditori commerciali laddove per gli Agenti di Commercio gli unici indicatori possibili si riferiscono alla quantità di contratti di agenzia in loro possesso ed alla attività personale o meno con la quale svolgono il loro compito

*** *** ***

Più specificatamente è ovvia la necessità che tutte le spese che attengono le specifiche caratteristiche dell'attività dell'Agente di Commercio (beni strumentali e servizi) e quindi la produzione del reddito vengano comprese fra le voci detraibili (sia in termini di IVA che di IRPEF). Conseguentemente è coerente, ad esempio, che siano detraibili:

-Le spese delle quote di ammortamento dei canoni di locazione anche finanziaria o di noleggio e le spese di impiego e manutenzione relativi ad apparecchiature terminali per il servizio radiomobile pubblico terrestre di comunicazione.

-Le spese dell'imposta relativa all'acquisto, all'importazione, alle prestazioni di servizi di cui al terzo comma dell'articolo 16 del DPR 26 ottobre 1972, n. 633.

-L' IVA sulle spese di autostrada, albergo e ristorante.

-ecc.....

*** **

Come tutte le categorie a scarso rischio fiscale gli Agenti di Commercio sono particolarmente interessati ad un migliore funzionamento di tutto il sistema che regola il contenzioso fiscale, secondo principi di maggiore equità, velocità della decisione e con l'inserimento di strumenti di collaborazione tra contribuente e fisco sia preventivi che successivi all'insorgere della controversia.

Si auspica quindi un'immediata approvazione delle norme riguardanti i centri dell'assistenza fiscale e l'analisi della possibilità di rendere più accessibili e meno burocratiche le Commissioni Tributarie di Primo Grado, dando loro la possibilità di decidere sulle Istanze di sospensione della riscossione.

In eguale misura gli Agenti di Commercio sono interessati a far venire alla luce quelle parti dell'economia che si definiscono sommerse, come ad esempio i doppi e i tripli lavori, che dovranno trovare forme di tassazione non penalizzanti.

In definitiva si auspica un più equo e corretto rapporto tra Stato e Contribuente che superi l'ormai annosa abitudine al sospetto e che favorisca l'inizio di rapporti basati invece sulla FIDUCIA e sul RECIPROCO RISPETTO, con vantaggi che non saranno solo del contribuente, ma forse e soprattutto delle Casse dello Stato.

ALLEGATO N. 3.

CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE

APPUNTI IN PREVISIONE DELL'AUDIZIONE DEL CONSIGLIO NAZIONALE FORENSE DAVANTI ALLA COMMISSIONE FINANZE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, PROGRAMMATA PER IL 4 LUGLIO 1991

La Commissione Finanze della Camera dei Deputati ha deciso lo svolgimento di una indagine conoscitiva sul sistema fiscale.

E' stato deciso che, in particolare, l'indagine sia di diretta a:

- valutare i risultati in termini di redistribuzione del carico fiscale effettivo conseguente ai mutamenti nella struttura del sistema tributario indotti dalla linea di politica fiscale seguito nel corso degli ultimi anni; con particolare riguardo alla fiscalità dell'impresa, dei redditi di capitale, ed alla neutralizzazione degli effetti dell'inflazione;
- valutare l'effettiva incidenza ed il ruolo del prelievo fiscale nei confronti dello sviluppo del sistema economico nazionale, anche con riferimento ai prevedibili effetti del processo di armonizzazione comunitaria;
- definire le esigenze di mutamento nei confronti tra fisco e contribuenti sia in termini di efficienza dei controlli degli accertamenti sia in termini per il contribuente e di agilità delle procedure;
- delineare i fenomeni dell'evasione e dell'elusione, nel quadro del problema della emersione dalla base imponibile; esprimere un giudizio e di insieme sull'equità, efficienza ed efficacia nel sistema tributario scaturito dalla riforma del 1973/1974.

E' evidente l'opportunità di tale decisione, che quindi, non può che essere accolta con favore.

Eguale deve essere accolto con molto favore il fatto che tra le rappresentanze delle categorie di cui è stata decisa l'audizione sia stato compreso anche il consiglio nazionale forense.

Gli avvocati e i procuratori legali costituiscono una parte qualificata dei contribuenti che producono, tra gli altri, redditi di lavoro autonomo, ma sono anche qualificati osservatori del sistema tributario e del suo evolversi, in quanto operatori del diritto.

L'indagine conoscitiva è stata incentrata, come visto, su di alcuni particolari aspetti in cui il sistema tributario nato dalla riforma del 1973/1974 si è espresso, ma tutti trovano considerazioni unitarie nell'ultimo quesito che chiede di esprimere un giudizio di insieme sull'equità, efficienza ed efficacia del sistema tributario sin qui in vigore.

Uno sguardo di assieme sul sistema e su come esso si sia evoluto negli ultimi 18 anni contiene già delle risposte da dare ai singoli quesiti e facilita comunque le ulteriori risposte finali ai quesiti particolari.

Il sistema tributario del 1972/1973, attuato in base alla delega del 1971, presentava caratteristiche di notevole rigidità, e risentiva di scelte effettuate soprattutto per la necessità di modificare il sistema precedente che si era rivelato di gran lunga superato ed inefficace.

Il sistema è stato condizionato, così come non può essere condizionata qualsivoglia ulteriore modifica, dai vincoli costituzionali posti dal I e dal II comma dell'art.53 della Costituzione.

I caratteri salienti sono stati, per l'impostazione diretta, il passaggio da tributi di tipo cedolare a tributi unitari, fortemente progressivi per quanto riguarda le persone fisiche, con attrazione all'imposizione dei redditi ovunque prodotti.

Nel caso dell'imposizione indiretta è stata qualificante l'introduzione dell'IVA in sostituzione della precedente IGE, imposta omnifase cumulativa sul valore pieno, onde potere assicurare la neutralità necessaria dall'appartenenza ad un sistema di mercato non influenzato dall'onere fiscale, quale quello previsto nella Comunità Economica Europea.

Nel settore dell'accertamento si è voluto sin dall'inizio sopprimere la possibilità di accordo preventivo fra amministrazione e contribuente, mediante l'adesione del contribuente all'accertamento da parte dell'Amministrazione, e si è di poi tentato di migliorare il sistema mediante l'introduzione di presunzioni di reddito individuate anche tramite coefficienti in relazione ad alcune fasce di reddito, e controllare in base ad un sistema di liste selettive che ha reso in un certo senso anche l'intervento dell'Amministrazione ancor più automatico e, quindi, rigido.

Interventi si sono fatti sin dall'inizio per quanto riguarda il sistema del contenzioso tributario, con l'emanazione del D.P.R. 636/72 e delle successive modificazioni, più nell'ottica di superare le difficoltà di ordine costituzionale che erano sorte in relazione al mantenimento del sistema speciale di contenzioso tributario, che di preoccuparsi della efficienza e della sollecitudine dei risultati.

Soprattutto, però al di là di ogni buona intenzione più volte espressa, assolutamente nulla è stato fatto per quanto riguarda il riordino, il riassetto, la modernizzazione, l'efficienza, dell'Amministrazione Finanziaria.

E' questo è stato senz'altro l'aspetto meno positivo delle vicende della struttura del sistema tributario italiano dalla riforma del 1972/1973 ad oggi.

Illudersi di potere far funzionare un sistema nuovo con

l'Amministrazione vecchia, con l'Amministrazione ispirata al vecchio ordinamento e dalla mentalità, è stata semplicemente una illusione che ha dimostrato in toto la sua fallacia.

Si è parlato molto e si è molto invocato in tema di recupero nei confronti della larga evasione ed anche nei confronti dell'elusione. Non si è mai sufficientemente posto l'accento sul fatto che tali buone intenzioni non potranno ai vedere nemmeno un parziale successo se ci si ferma ad emanare qualche ulteriore norma, di carattere generale o di carattere particolare che sia, senza far sì che la Pubblica Amministrazione Finanziaria sia idonea a condurre interventi efficaci.

Come si vede, quindi, sono sul tappeto problemi attinenti il sistema in relazione alle norme di carattere sostanziale che lo compongono, e di norme e di interventi di carattere organizzativo e processuale che, egualmente, hanno grande rilevanza.

Se non si addviene ad una valutazione di assieme del problema e se non si addviene ad interventi valutati in una logica da assieme, ben poco si potrà, ancora una volta, fare.

Non si può non notare come si abbia l'impressione che da parecchi anni a questa parte sia mancata qualsivoglia programmazione della politica tributaria, non essendosi mai esternate le linee direttrici lungo le quali si sarebbe dovuta sviluppare, e non si è mai quindi sollecitato un dibattito a tale programma che avesse potuto portare all'avvio della creazione di una cultura fiscale sia dell'Amministrazione che dei cittadini, così favorendo un corretto rapporto fra fisco e contribuenti, basato su ampio consenso sociale.

Si è anzi avuta la netta sensazione della episodicità degli interventi, della contraddittorietà di molti di questi, della incapacità di semplificare il sistema, dell'aumento, anziché della diminuzione, delle norme tributarie, e l'incremento della confusione che regna nel sistema, con grande incertezza per la stessa amministrazione, per gli operatori del settore, per i contribuenti, i quali, tra l'altro, sono costantemente alle prese con il problema di come tutelarsi da eventuali rischi di natura penale.

Forse non ci si è resi conto del fatto che lo strumento della domanda di rimborso del tributo involontariamente o volontariamente erroneamente pagato, da strumento correttivo e di carattere eccezionale si è tradotto in strumento di carattere normale al fine di superare le incertezze della normativa ed il pericolo di sanzioni che ne conseguono. Chi ha un dubbio sulla interpretazione della norma, infatti, può decidere di compilare la dichiarazione interpretando la norma in senso favorevole all'Amministrazione, salvo subito dopo presentare domande di rimborso che, in caso di silenzio - rifiuto da parte dell'Amministrazione - caso normale - auto-

rizza alla presentazione di ricorso alle Commissioni Tributarie.

Di fatto la domanda di rimborso è divenuta il modo di modificare la dichiarazione dei redditi, nel settore dell'imposizione diretta, con questo prolungando nel tempo la definitività dei rapporti giuridici di imposta, aumentando enormemente il carico delle Commissioni Tributarie, e creando soprattutto una grande discriminazione tra i contribuenti in quanto coloro che possono versare il tributo, salvo poi contestarlo, ed averlo un giorno restituito con gli interessi se avranno ragione, e comunque evitare le sanzioni se invece dovesse aver torto; mentre coloro i quali non possono presentare la dichiarazione interpretando la norma in senso favorevole al contribuente, non versano il tributo, e nel caso in cui, in sede di accertamento contestato, dovessero aver torto, dovranno subire anche tutti gli aspetti sanzionatori.

Nel nostro ordinamento si è sempre evitato di ammettere ufficialmente la richiesta preventiva di parere da parte del contribuente all'Amministrazione (tax ruling), avente naturalmente efficacia vincolante per l'Amministrazione nei confronti del contribuente. Sono note le motivazioni, ma è anche noto che, sia pure senza efficacia vincolante, ma pur tuttavia con notevole autorità, il sistema delle risoluzioni e delle risposte dei quesiti in qualche modo funziona anche se possono agevolarsi coloro i quali più hanno modo di farsi rispondere.

Un tal sistema potrebbe anche avere una giustificazione in una struttura semplice e sufficientemente chiara. Quanto più la struttura tributaria, come nel nostro paese, è complessa, numerosissima, alcune volte contraddittoria, comunque di difficile interpretazione, tanto più sarebbe necessario che i contribuenti potessero chiedere all'Amministrazione, preventivamente, di sciogliere i nodi che si presentano.

L'ordinamento tributario dovrebbe anche avere una certa stabilità. Ogni contribuente, soprattutto se protagonista di attività ripetitive, che producono effetti nel tempo, soprattutto l'attività imprenditoriale, ha il diritto di programmare le proprie attività anche sotto il profilo del carico tributario e, quindi, di verificare a priori gli effetti del carico tributario circa decisioni da prendere, senza con ciò cadere nel fenomeno dell'evasione od anche semplicemente dell'elusione. Si tratta delle note procedure all'estero, tax planning, che sono basilari per la corretta conduzione di qualsivoglia attività economica. Come è possibile fare del tax planning quando si ha a che fare con una struttura in continua evoluzione, in continuo mutamento, anche radicale, con effetti molto retroattivi, che quindi pongono al di fuori di qualsivoglia economicità anche attivi-

tà e programmi che sono stati correttamente impostati secondo le norme del momento?

Per quanto riguarda le norme sostanziali è da notare che negli anni si è molto attenuata la progressività delle imposte dirette personali, in linea con le recenti tendenze anche in altri paesi dell'economia avanzata, e che si è notevolmente spostato il baricentro dell'imposizione dall'imposizione diretta all'imposizione indiretta, anche questo in linea con le più recenti tendenze nei paesi dell'economia più avanzata. L'imposizione indiretta, fatta salva la salvaguardia dell'imposizione di consumi di prima necessità e di più vasta utilizzazione sociale, presenta gradi di flessibilità e, quindi, di adattamento alle esigenze contingenti nel controllo dell'economia e dell'andamento delle entrate tributarie, che non possono essere riscontrate nelle imposte dirette. Si tratta, naturalmente di controllare quelli che possono essere alcuni effetti negativi che si producono sull'inflazione.

Si è, però, continuamente operato nel tentativo di allargare la base imponibile delle imposte dirette, al fine di produrre maggiori entrate tributarie.

E' normale che per avere maggiore imposizione si debba avere una più larga base imponibile. Una più larga base imponibile si può, però, incentivare aumentando la produzione e, quindi, prendendo tutti quei provvedimenti, anche tributari, che sostengono gli investimenti e la produzione. Una siffatta più larga base imponibile consente di avere maggior gettito tributario pur mantenendo od addirittura diminuendo le aliquote.

Si è invece seguito il sistema esattamente opposto. A parità di base reddituale, si è operato per ampliare la base imponibile riducendo con interventi dalla logica assai dubbia le detrazioni.

Ecco che, quindi, è necessario interrogarsi, finalmente, quali delle due strade si voglia seguire per raggiungere l'obiettivo di maggiori introiti tributari che pur sono necessari in relazione alle accresciute esigenze della spesa pubblica; e ciò senza toccare il problema, peraltro importantissimo, della qualità e della qualità della spesa pubblica.

Si è chiesto di valutare l'effettiva incidenza ed il ruolo del prelievo fiscale nei confronti dello sviluppo del sistema economico nazionale anche in riferimento ai prevedibili effetti del processo di armonizzazione comunitaria. Il processo di armonizzazione comunitaria dovrà essere affrontato, oltre che nel settore dell'imposizione degli scambi anche in quello dell'imposizione diretta delle attività produttive, sotto il profilo della neutralità dell'imposizione al fine di garantire la competitività degli operatori economici. Se questo è esatto ne consegue che non è

possibile affrontare dei problemi, pur nell'ottica di aumentare la base imponibile senza incrementare la base reddituale.

Sotto questo profilo occorre invertire radicalmente la rotta se non si vuole che gli operatori economici italiani siano del tutto svantaggiati nel campo della competitività europea e, quindi, ne esca battuta l'economia del paese. Anche la lotta all'evasione ed all'elusione va posta in questa ottica, senza di che essa sarà sempre perdente.

In un sistema che incentivi la produzione, e la consideri correttamente ai fini del pericolo tributario, l'emersione della base imponibile trova una sua motivazione e la potenzialità di intervento e la capacità dell'Amministrazione può essere diretta a reprimere quei fenomeni di evasione e di elusione che, malgrado tutto, permanessero.

Il mantenimento o meno dell'esclusione o della riduzione dell'imposizione per alcuni settori, quali ad esempio dei redditi di capitale, deve porsi nella ottica nel senso che deve tener conto delle esigenze della economicità degli interventi e deve soprattutto tendere ad una uniformità di impostazione a meno di chiare caratteristiche differenziate.

Il sistema dell'imposizione in base a coefficienti presunti può avere un suo significato a condizione che si tratti di coefficienti sufficientemente disarticolati tali da evidenziare effettivamente le capacità contributive medie delle singole categorie contribuenti, in relazione alle singole caratteristiche e condizioni in cui si esprimono; devono trattarsi quindi, di sistemi sufficientemente studiati e sofisticati, con la collaborazione delle categorie interessate, e che lasciano comunque aperta la possibilità, per che ritenesse di avere valide giustificazioni per essere al di fuori di quanto presunto, di poterlo far valere.

Naturalmente si tratta, anche in questo caso, di preoccuparsi che non si abbia un proliferarsi dei ricorsi con scopi unicamente dilatori. Si potrebbe, a questo proposito, prevedere la condanna alle spese per il soccombente, ma solamente a partire dal II grado, soprattutto in un sistema di contenzioso come quello che si ipotizza, fondato soltanto su II gradi Commissioni speciali.

Un discorso a parte è quello dei condoni.

I condoni sono stati concepiti, sinora, in una duplice ottica. Nell'ottica di provocare consistenti entrate che potessero sopperire alla necessità di cassa dello Stato o nell'ottica di consentire la sistemazione di pendenze arretrate in occasione di mutamenti legislativi considerevoli.

La prima ottica è totalmente da respingersi, avendo, fra l'altro, dimostrato di non raggiungere lo scopo. La seconda può trovare maggiore giustificazione ma a condizione che essa

si fondi su motivazioni reali e che sia veramente eccezionale.

Nel nostro Paese il condono tributario è ormai ritenuto un fatto ricorrente, atteso da i contribuenti, tale da costituire una legittima aspettativa. In tale situazione parlare di lotta all'evasione o all'elusione può sembrare addirittura grottesco perché è lo stesso Stato che nel momento in cui intende preventivamente scoraggiare o comunque reprimere comportamenti illegittimi, li favorisce creando l'aspettativa di una sanatoria periodica.

Il sistema dei condoni reiterati penalizza i contribuenti corretti sia che lo siano per necessità sia che lo siano per scelta, e quindi tutti i contribuenti corretti, non soltanto coloro che producono redditi di lavoro dipendente ma anche coloro che producono redditi classificabili in altre categorie.

Si tratta di una penalizzazione che, addirittura, essendo reiterata, poteva portare quei contribuenti che sono stati corretti per loro volontà, a cambiare indirizzo di comportamento per il futuro.

Il comportamento dello Stato per quanto riguarda i condoni tributari, penalizza poi i contribuenti corretti perché muovendosi in senso contrario alla lotta all'evasione ed all'elusione, ostacola l'emersione di maggiore base impunibile ed in presenza di ulteriori necessità di cassa dello Stato costringe i contribuenti che già contribuiscono con la loro base impunibile al fabbisogno pubblico a contribuire ancora di più.

Si è sufficientemente risposto per quanto riguarda il primo obiettivo dell'indagine conoscitiva non senza sottolineare ancora che, per quanto riguarda la fiscalità dell'impresa, e per quanto riguarda, quindi, le necessità di mantenere sulla stessa il corretto carico fiscale effettivo, occorrono provvedimenti che favoriscano l'accumulo del risparmio, che conseguentemente favoriscano gli investimenti e che infine favoriscano la produzione.

Nell'ambito dei provvedimenti tendenti a favorire gli investimenti occorre rivedere tutta la politica nei confronti delle plusvalenze o nei confronti di quelle altre disponibilità delle imprese quali fondi, riserve, perché esse possono essere mantenute nell'ambito dell'impresa, destinata agli investimenti, e non utilizzate per la distribuzione.

Nell'ambito dei provvedimenti per favorire la produzione è molto importante che si favoriscano tutte le manovre tendenti alla ristrutturazione delle imprese, a fini produttivi.

Il legislatore fiscale, a volte, sembra porsi l'obiettivo di voler evitare il risparmio di imposta, non domandandosi che, se si dovesse avere una imposizione che sconsiglia di compiere l'operazione di ristrutturazione, la

stessa operazione non verrebbe posta in essere per cui lo Stato non incasserebbe il tributo e per giunta l'impresa non sarebbe stata favorita nella sua ristrutturazione con danno per la crescita economica.

Ancora una parola occorre aggiungere per quanto riguarda il settore delle agevolazioni.

Lo stesso fatto che non si riesce a sapere quante sono attualmente quelle in vigore, e che si parli di numeri che vanno da 277 a 900 dimostra come le agevolazioni siano state sinora concesse non già in una ottica di reale necessità per riequilibrare squilibri o recuperare discriminazioni, ma unicamente o per favorire alcuni settori piuttosto che altri in base a logiche diverse.

Le agevolazioni sono, in fondo, delle sottrazioni di imposta legale che, a loro volta, stimolano l'elusione.

E' noto che il settore delle agevolazioni è in via di riordino; c'è solo da augurarsi che sia in base a logiche chiare che il riordino verrà effettuato e siano trasparenti, rispetto alle logiche, le soluzioni che saranno adottate.

Si ritiene, così, aver anche risposto al quarto obiettivo della indagine conoscitiva.

Il terzo obiettivo, quello che riguarda le esigenze di mutamento nei rapporti tra fisco e contribuenti, sia in termini di efficienza di controlli e di accertamenti, sia in termine di garanzie per il contribuente di agilità delle procedure meriterebbe un discorso più lungo di quanto è possibile fare in questa sede. Alcune osservazioni concernenti questo quesito sono comunque già state svolte.

Si vuole aggiungere che il rapporto tra il fisco ed il contribuente non potrà mai migliorare se non si recupera a livello della Pubblica Amministrazione la responsabilizzazione dei dirigenti e dei funzionari.

Troppe volte oggi si sente dire che, pur avendo il contribuente ragione, il funzionario non può riconoscergliela perché altrimenti potrebbe essere oggetto di verifiche superiori. Una gran parte dei problemi organizzativi della Pubblica Amministrazione, la quale può effettuare interventi di accertamento soltanto limitati, è dato dal fatto che non viene mai esercitato il potere di autoannullamento dell'accertamento o comunque il potere di autolimitazione dell'indagine da parte della stessa Pubblica Amministrazione, quando si convinca che i motivi addotti dal contribuente sono fondati.

Chi esercita la professione di difesa dei contribuenti sa benissimo come il ricorso, sino all'ultimo grado, sia comunque praticato dall'Amministrazione, anche senza avanzare alcun buon motivo, anche soltanto richiamandosi a quanto già scritto in precedenza, anche senza alcuna decente motivazione. Viene, qualche volta, veramente da domandarsi se il tempo che viene destinato ad inseguire problemi di piccole

illegittimità o comunque problemi che sono stati già decisi in senso favorevole al contribuente dalle Commissioni di primo e secondo grado non possa essere meglio impiegato per combattere realmente l'evasione.

Ne siamo convinti. Naturalmente occorre che la Pubblica Amministrazione sia dotata di tutti quegli strumenti informativi, dall'utilizzo rapido, che sono necessari in questo caso.

Passaggio obbligato perché si possa arrivare a questo è l'introduzione, come del resto proposto, di un sistema amministrativo, prima che scattino le procedure giurisdizionali, di possibile sistemazione del contenzioso tra contribuenti ed Amministrazione.

Proprio perché gli avvocati e procuratori sono fra coloro che, insieme ad altre professioni, esercitano la tutela dei contribuenti dinanzi la Pubblica Amministrazione finanziaria, e dinanzi al sistema speciale del contenzioso tributario, è opportuno che si aggiunga una parola per sottolineare la necessità, nell'interesse della collettività, alla quale tutti teniamo, che anche la Pubblica Amministrazione sia difesa e, quindi, tutelata efficacemente.

E' noto che al momento la Pubblica Amministrazione è difesa dinanzi alle Commissioni tributarie dal cosiddetto funzionario di turno, dal funzionario che viene incaricato per ogni singola seduta di ogni Commissione, ed al quale vengono affidate le pratiche dell'Ufficio cui appartiene in discussione in quella seduta. Proprio perché avvocati e procuratori sediamo dall'altra parte del tavolo, siamo testimoni come molto spesso la difesa della Pubblica Amministrazione è assolutamente insufficiente e come, quindi, ne possa conseguentemente soffrire l'interesse della collettività. E' doveroso anche aggiungere che si può essere testimoni anche di difese molto valide da parte di funzionari molto efficienti.

Poiché la difesa in un sistema di contenzioso speciale presuppone non soltanto la conoscenza delle norme sostanziali dalle quali i motivi di contestazioni traggono la loro origine, ma anche delle norme processuali, ci si è sempre domandati perchè la Pubblica Amministrazione non possa istituire, al suo interno, un corpo di funzionari specificamente addestrati alla tutela degli interessi della Pubblica Amministrazione dinanzi agli organi del contenzioso tributario.

Sembra questa una proposta da prendersi in considerazione anche perchè se adottata, potrà, con l'intervento di tali funzionari specializzati, sicuramente snellire l'intero sistema del contenzioso in quanto un notevole numero di questioni potranno trovare soluzione anche a livelli intermedi, con ciò scoraggiando ugualmente la spinta al contenzioso dilatorio dei contribuenti.

Il giudizio di insieme sull'equità, l'efficienza e l'efficacia del sistema tributario scaturito dalla riforma 1973/1974 è contenuto in tutto quanto si è detto. Come in tutti i sistemi di tutte le strutture vi è del buono e vi è del meno buono. Per quanto riguarda il sistema tributario in vigore, pur con le modifiche nel tempo introdotte, non è possibile però non sottolineare come gli squilibri, l'inefficacia, l'inefficienza, e, conseguentemente, la mancanza di equità, siano dinanzi agli occhi di tutti. In questa sede non si potrebbe che aggiungere, quindi, una ulteriore voce a tante altre che sicuramente sono state o saranno indirizzate all'attenzione di codesta On.le Commissione, offrendole alla sua valutazione con l'augurio di aver portato un contributo alla soluzione del grave problema.

Per il Comitato Nazionale Finanze
Il Comitato Nazionale Finanze
An. Marco Ferrero

ALLEGATO N. 4.

CONSIGLIO NAZIONALE DEI DOTTORI COMMERCIALISTIINDAGINE CONOSCITIVA SUL SISTEMA FISCALE DISPOSTA
DALLA COMMISSIONE FINANZE DELLA CAMERA- RELAZIONE DI SINTESI -

Un esame obiettivo della finanza pubblica evidenzia la indifferibile necessita' di interventi che estendano i loro effetti dal settore della entrata a quello della spesa.

In ordine al settore della entrata e quindi al sistema tributario si osserva quanto segue:

- 1) Il sistema tributario, seppure ancora valido per i principi informativi dei tributi diretti e quelli indiretti che derivano dalla riforma del 1971 necessita di un urgente riordino che preveda la eliminazione dei nuovi tributi meno significativi o che siano in contrasto con le direttive europee.
- 2) La legislazione tributaria deve riacquisire la organicita' che fu propria della riforma tributaria i cui principi ispiratori non devono essere derogati da norme dettate da mero opportunismo, che rendono il sistema di difficile applicazione e ne determinano la perdita di efficacia.
- 3) Deve essere svolta una intensa attivita' educativa per migliorare il rapporto tra contribuente ed Amministrazione Finanziaria che deve essere richiamata alla massima obbiettivita' ed efficienza nella applicazione delle norme tributarie.

- 4) Il sistema sanzionatorio amministrativo e penale attualmente in vigore, caratterizzato dalla eccessiva gravita' delle sanzioni amministrative e penali, nonche' dal cumulo delle sanzioni amministrative con quelle penali, costituisce un elemento infrenante per la definizione del procedimento di accertamento e della riscossione dei tributi accertati.
- Il sistema sanzionatorio necessita quindi di urgente revisione che preveda:

la riduzione delle sanzioni amministrative;

- la revisione del sistema sanzionatorio penale per limitarne la applicazione a fattispecie di particolare gravita' e rilevanza;

la eliminazione del cumulo tra sanzioni amministrative e sanzioni penali onde eliminare la doppia competenza del giudice tributario e di quello penale che determina una ingiustificata duplicazione di procedimenti sugli stessi fatti. Tale sistema ostacola la definizione del procedimento di accertamento e la riscossione dei tributi accertati e' inoltre fonte di gravosi oneri di giustizia.

Il sistema sanzionatorio necessita di un riordino con una legge di carattere generale che contenga la disciplina unitaria delle sanzioni amministrative e penali valida per tutti i tributi onde eliminare anche la ingiustificata differenziazione a parita' di sanzioni, tra tributo e tributo.

In tale sistema deve essere ridotta l'influenza delle sanzioni penali e la entita' delle sanzioni amministrative pecuniarie per dare maggiore spazio a sanzioni amministrative che operino, anche per periodi limitati, la sospensione delle attivita'.

5) Il procedimento di accertamento dei tributi diretti sul reddito e dell'imposta sul valore aggiunto deve seguire i principi informativi della riforma tributaria ed in particolare:

a) per quanto riguarda le attività produttive di reddito di impresa e di lavoro autonomo l'accertamento non può non essere in base alle risultanze contabili e deve tendere ad uniformare il reddito imponibile all'utile determinato secondo le norme civilistiche.

Le norme che derogano a tale principio pongono il sistema di accertamento in contrasto con i principi costituzionali e lo rendono sempre di più difficile attuazione. In tale sistema i coefficienti presuntivi possono costituire un essenziale supporto ai fini selettivi mentre, in carenza di scritture contabili, tali coefficienti possono assumere valenza presuntiva, ovviamente suscettibile di prova contraria.

Il visto di conformità apposto da professionisti qualificati alla dichiarazione tributaria ed i CAF, se rispondenti alla necessaria professionalità ed indipendenza costituiscono elementi positivi per il sistema di accertamento.

Devono essere eliminate le scritture contabili inutili per le imprese e per i professionisti.

b) Per quanto riguarda le attività produttive di redditi diversi da quelli di impresa e di lavoro autonomo per le quali non è previsto obbligo contabile, i coefficienti presuntivi fondati su elementi di spesa e su altre manifestazioni di capacità contributiva (possesso di danaro o di titoli e di beni immobili, ...) possono trovare utile applicazione per l'accertamento induttivo del reddito imponibile.

A tale proposito gli indici di capacità contributiva attualmente previsti devono essere ampliati e perfezionati includendo informazioni in ordine a elementi di capacità contributiva quali il possesso di titoli, le disponibilità

finanziarie, la esistenza di crediti di particolare rilevanza.

La Amministrazione Finanziaria dello Stato deve essere dotata di poteri che gli consentano il controllo della veridicità delle dichiarazioni rilasciate dai soggetti passivi.

- c) Deve essere perfezionato al massimo il funzionamento dell'anagrafe tributaria estendendo l'obbligo di segnalazione a tutte le operazioni anche finanziarie, indici di capacità contributiva.
Il concetto di "verifica" deve essere rivisto nel senso di una maggiore utilizzazione degli strumenti elettronici per il controllo delle dichiarazioni e per la individuazione di ricchezza occultata al fisco.
- 6) Eliminazione delle esenzioni e delle ritenute alla fonte a titolo di imposta e loro sostituzione con buoni d'imposta, ricomprendendo i redditi nella base imponibile IRPEF ed ILOR.
- 7) Revisione della disciplina dei redditi pluriennali in particolare delle plusvalenze, finalizzata alla creazione di un sistema unitario di tassazione che preveda una aliquota proporzionale in funzione del lasso di tempo intercorso tra l'acquisto e la vendita strutturata, in modo da rendere possibili i trasferimenti di beni plusvalenti onde rimuovere la attuale "mano morta" che è caratterizzata da eccessiva tassazione delle plusvalenze e da norme agevolative non utili o ingiuste.
- 8) Revisione del tributo sul valore aggiunto.
Le aliquote dell'imposta sul valore aggiunto devono essere riviste riducendo la aliquota ordinaria ed elevando le aliquote agevolate.

Devono essere eliminati gli impedimenti al rimborso dei crediti d'imposta.

- 9) Adeguamento dei valori automatici in base al catasto per registro, successione ed INVIM.

- 10) Revisione delle tasse nel senso di adeguamento all'effettivo costo dei servizi.
Aumento del bollo e delle concessioni governative
eventuale anticipazione dell'INVIM decennale.

- 11) Revisione del contenzioso.
Alla Commissione Tributaria di Primo Grado e di Secondo Grado deve essere attribuito il potere di ricevere la adesione, anche parziale del soggetto passivo all'avviso di accertamento con definizione del contenzioso.
In tale ipotesi si rendano applicabili le sole sanzioni civili (soprattassa ed interessi) e non anche quelle amministrative e penali e cio' determinera' la cessazione del contenzioso e la concreta percezione del tributo che risulti effettivamente dovuto.
Deve essere introdotto il principio della soccombenza quale deterrente alla ingiustificata prosecuzione del contenzioso.
Deve essere migliorata la qualificazione professionale dei membri e l'organico delle Commissioni.
La eliminazione di gradi del giudizio non contribuirà a migliorare il sistema contenzioso, non dovrà comunque essere soppresso il grado di giudizio ubicato nel capuologo di provincia. Cio' precluderebbe la difesa ai casi di piu' modesta entita' del contenzioso.
Deve essere prevista in via organica una rilevazione statistica dell'esito degli accertamenti con previsione di effetti negativi sulla carriera dei pubblici dipendenti che determinano procedimenti di accertamento che vengono annullati dai giudici tributari in

percentuali superiori ad un minimo stabilito dalla legge.

Cio' contribuirà ad evitare inutili spese per lo Stato e per i soggetti passivi.

E' urgente la applicazione di uno statuto del contribuente che lo tuteli dai comportamenti della amministrazione finanziaria non conformi alla legge.

- 12) Deve essere introdotto l'obbligo della amministrazione tributaria di dare risposte ai quesiti dei contribuenti entro un termine determinati dalla legge e con effetti esimenti ai fini sanzionatori.

- 13) Non e' necessaria la istituzione di nuovi tributi, in particolare della imposta patrimoniale che e' oggi superata perche' i maggiori patrimoni sono mobiliari e perche' esistono ingiustificate esenzioni di redditi derivanti da tali patrimoni. Inoltre il fisco deve attrezzarsi per conoscere e per tassare i redditi che attualmente non sono tassati. I tributi in vigore, se applicati, sono ancora capaci di realizzare le necessita' finanziarie dello Stato. Le modificazioni proposte con la presente relazione saranno foriere di razionalizzazione del sistema, riduzione delle spese e sicuro aumento del gettito.

- 14) Il sistema fiscale dello Stato deve consentire lo sviluppo economico ed il trasferimento della ricchezza, quale elemento di liberta' dei singoli, partecipando con il prelievo tributario alla ricchezza prodotta dal sistema. Creare ostacoli allo sviluppo significa anche perdere gettito tributario.

Roma, 2 luglio 1991

(Segue: ALLEGATO N. 4).



CONSIGLIO NAZIONALE
DEI
DOTTORI COMMERCIALISTI

MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA

INDAGINE CONOSCITIVA SUL SISTEMA FISCALE DISPOSTA
DALLA COMMISSIONE FINANZE DELLA CAMERA

INDAGINE CONOSCITIVA SUL SISTEMA FISCALE DISPOSTA DALLA
COMMISSIONE FINANZE DELLA CAMERA

Un esame oggettivo della attuale situazione della finanza pubblica evidenzia la indifferibile necessita' di un intervento risanatore che estenda i propri effetti dal settore dell'entrata a quello della spesa.

Preliminarmente, va rilevato che, il rapporto Fisco-contribuente migliorerebbe sensibilmente se solo venisse data attuazione - oltre che sul piano legislativo anche su quello amministrativo - ai principi contenuti nella Proposta di Legge n. 5079 del 20 settembre 1990 della Camera dei deputati e nelle note introduttive, a questa stessa indagine conoscitiva, predisposte dal Presidente della Commissione Finanze On.Le Piro.

Sempre in premessa va sottolineata e ribadita l'esigenza che a una qualsiasi riforma legislativa si accompagni una adeguata e strutturale riforma dell'Amministrazione finanziaria, in termini non solo quantitativi (o di mezzi disponibili) ma anche e soprattutto di organizzazione e di professionalita'.

Per quanto riguarda il sistema tributario, cui e' diretta l'indagine conoscitiva, i provvedimenti da prendere in funzione di un incremento delle entrate e di una razionalizzazione delle stesse, sono i seguenti:

1) Revisione del sistema sanzionatorio amministrativo e penale.

La eccessiva gravità delle sanzioni amministrative e penali, il cumulo delle stesse ed il sistema applicativo costituiscono un elemento infrenante la definizione del procedimento di accertamento e quindi la riscossione dei tributi accertati.

In particolare le sanzioni amministrative previste ai fini I.V.A., del reddito d'impresa producono mostruosi effetti di cumulo per importi normalmente di gran lunga superiori ai patrimoni degli imprenditori e dei lavoratori autonomi sottoposto ad accertamento.

Alle sanzioni amministrative si cumulano quelle penali essendo sostanzialmente identiche le fattispecie sanzionate. Tale cumulo oltre ad inutilmente aggravare il sistema delle sanzioni amministrative, già eccessivamente punitivo, duplica il sistema contenzioso, tributario e penale, con aumento di costi di giustizia e possibili contrastanti giudicati.

Il contribuente che intenda aderire all'accertamento o pagare il tributo dovuto è impedito dalla eccessiva gravosità delle sanzioni amministrative e dalla severità delle sanzioni penali. Un tale sistema sanzionatorio è nella sostanza non utile in quanto produttivo di effetti distruttivi di imprese e di altre

attività' ed impeditivo di dare adesione all'accertamento di cui il contribuente riconosce la legittimità'.

Il sistema sanzionatorio è la causa principale del contenzioso tributario e costituisce il principale impedimento alla percezione dei tributi legittimamente accertati.

Gli istituti del "ravvedimento operoso", le "esimenti", le sanatorie per illeciti formali, sono strumenti inadeguati a correggere la causa dei mali del sistema; per contribuire alla risoluzione della situazione delineate non sono nemmeno utili a correggerne gli effetti creando un perverso sistema di creazione di ulteriore contenzioso senza dare nuovo gettito o dandolo in misura assolutamente non proporzionante al "caos" legislativo ed amministrativo dagli stessi creato.

Si propone:

a) di riordinare l'intero sistema sanzionatorio relativo ai tributi indiretti ed ai tributi diretti mediante una legge di carattere generale, sul tipo della legge 7 gennaio 1929 n. 4, che contenga una disciplina generale delle sanzioni amministrative e civili tributarie (esimenti, definizione in via breve, continuità dell'illecito, pluralità di illeciti) applicabile a tutti i tributi eliminando le ingiustificate disparità di trattamento tra tributi, a parità di sanzione;

b) di ridurre la entita' delle sanzioni amministrative, in particolare della pena pecuniaria prevista per l'I.V.A. e per i tributi diretti, evitando il cumulo delle sanzioni dipendenti da una medesima risoluzione;

c) di prevedere sanzioni amministrative non pecuniarie che operino anche per periodi limitati la sospensione della attivita' produttiva di reddito, in luogo delle sanzioni penali;

d) di rivedere il sistema delle sanzioni penali riducendo le fattispecie penalmente sanzionate solo a comportamenti fraudolenti ed a violazioni non fraudolente di particolare gravita' diverse da quelle sanzionate con sanzioni amministrative; cio' evitera' il proliferare di inutili processi tributari ed il sovrapporsi dei giudizi penali a quelli tributari;

e) di prevedere sanzioni di carattere amministrativo a carico dei pubblici funzionari per le ipotesi di gravi e ripetuti illeciti nella applicazione dei tributi risultanti dagli esiti di un numero determinato di accertamenti emessi in violazione di legge.

2) Revisione del procedimento di accertamento ai fini I.V.A. e dei tributi sul reddito.

Il procedimento di accertamento del tributo sul valore aggiunto e del reddito di impresa e di lavoro autonomo deve essere ricondotto al principio della

determinazione in base alle risultanze contabili dando applicazione al principio dell'adeguamento del reddito imponibile all'utile determinato secondo le norme civilistiche che costituisce il reddito effettivo del soggetto e quindi la effettiva manifestazione di capacita' contributiva.

Le norme che derogano a tale principio pongono il sistema in contrasto con la costituzione e lo rendono sempre piu' difficilmente attuabile.

Nell'ambito di un sistema fondato sull'accertamento in base alle risultanze contabili i coefficienti di congruita' possono costituire un essenziale supporto ai fini selettivi.

Una migliore applicazione dei coefficienti selettivi unita al necessario potenziamento dell'Amministrazione Finanziaria potra' consentire la effettuazione di maggiori e migliori controlli nelle situazioni fuori dalla norma.

I coefficienti presuntivi sui quali fondare direttamente il procedimento di accertamento possono trovare utile impiego solo nelle ipotesi di omessa o irregolare tenuta delle scritture contabili, altrimenti la validita' probatoria di tali coefficienti sara' inevitabilmente destinata allo scontro con le risultanze contabili e quindi sara' foriera di uno sterile

contenzioso, costoso e infrenante il procedimento di accertamento e di riscossione dei tributi.

I coefficienti presuntivi fondati su elementi di spesa possono invece trovare utile applicazione per l'accertamento induttivo del reddito complessivo delle persone fisiche.

A tale proposito gli indici di capacità contributiva desumibili dalla spesa del soggetto devono essere perfezionati ed ampliati.

Il visto di conformità apposto da professionisti qualificati alla dichiarazione tributaria ed i CAF, se rispondenti alla necessaria professionalità costituiranno elementi positivi del sistema di accertamento.

La revisione del procedimento di accertamento non può essere disgiunta da una intensificazione delle verifiche.

Il perfetto funzionamento dell'anagrafe tributaria, ed in particolare i controlli incrociati, costituiscono un ulteriore elemento essenziale del procedimento di accertamento demandato agli uffici tributari.

Devono essere eliminate le scritture inutili e razionalizzato il rapporto tra accertamento ai fini I.V.A. e dei tributi diretti evitando duplicazioni di obblighi contabili e di dichiarazione.

Deve altresì essere reso più penetrante il sistema di informazione della capacità contributiva delle persone fisiche non obbligate alla tenuta delle scritture contabili mediante la dichiarazione tributaria, cioè anche per quanto riguarda notizie relative alle disponibilità finanziarie, crediti e titoli di credito in genere.

Tali elementi possono risultare essenziali per la conoscenza della capacità contributiva ai fini dei tributi diretti sul reddito e possono costituire elementi fondamentali per l'accertamento induttivo quando i crediti dichiarati sono palesemente incongruenti rispetto alla capacità contributiva emergente da dette notizie.

3) Eliminazione delle esenzioni e delle ritenute alla fonte e tassazione separata con unica aliquota proporzionale delle plusvalenze.

Il sistema delle esenzioni e delle ritenute alla fonte deve essere ricondotto nell'ambito del sistema ordinario di tassazione non essendo più giustificabile una discriminazione tra categorie di reddito in violazione del principio costituzionale della uguaglianza in base alla capacità contributiva.

Il regime delle plusvalenze pluriennali deve essere ricondotto ad unitarietà sia per quanto riguarda il lasso di tempo al di là del quale le stesse perdono il carattere di reddito e quindi non sono tassabili, sia per

quanto riguarda la aliquota che deve essere unica e improporzionale di misura ridotta rispetto alla aliquota media progressiva dei tributi diretti sul reddito.

A detto regime devono essere assoggettate anche le plusvalenze percepite nell'esercizio dell'impresa, onde realizzare un sistema generalizzato di tassazione separata delle plusvalenze pluriennali con una aliquota progressiva notevolmente attenuata; ciò renderà possibile la ristrutturazione delle imprese e la circolazione dei beni tra privati, contribuendo ad aumentare la produttività del sistema e quindi il reddito complessivo soggetto al tributo.

L'attuale sistema è inaccettabile sia quando manda le plusvalenze esenti da tassazione sia quando, tassandole come reddito ordinario, determina effetti espropriativi e quindi impeditivi della necessaria libertà di scelta dei singoli.

Tali vincoli finiscono per costituire un vero e proprio divieto alla circolazione dei beni ed alla riorganizzazione delle imprese; generano la selva di norme agevolative a tutti ben note che sono foriere di ingiustizia e di confusione e di sterile, ma costoso, contenzioso.

4) Revisione del tributo sul valore aggiunto.

Le aliquote I.V.A. devono essere riviste riducendo l'aliquota ordinaria attuale ed elevando le aliquote agevolate.

Devono in particolare essere riviste le esenzioni onde ricondurle al principio costituzionale della applicazione del tributo in funzione della capacita' contributiva.

Deve essere rivista la disciplina delle operazioni non imponibili e del rimborso infrannuale anche per rendere la disciplina stessa di piu' semplice e quindi di piu' certa applicazione.

5) Revisione delle tasse

Devono essere riviste tutte le tasse per i servizi specifici che lo Stato presta a favore dei cittadini adeguando le stesse al costo del servizio.

6) Revisione del contenzioso.

Il contenzioso tributario deve essere rivisto introducendo il potere per le Commissioni Tributarie di Primo e di Secondo Grado di definire la controversia per adesione, anche parziale, del soggetto passivo all'avviso di accertamento e con definizione del contenzioso.

In tale ottica deve essere attribuita alla Commissione Tributaria ampia facolta' di ridurre le sanzioni amministrative e civili, fino a dichiararle inapplicabili, e cio' in funzione della concreta percezione

del tributo che risulti effettivamente dovuto e della cessazione del contenzioso tributario.

Non e' attraverso la eliminazione dei gradi di giudizio ne' attraverso altre profonde modificazioni legislative nella struttura del contenzioso tributario che si possono risolvere i mali che attualmente lo affliggono.

Occorre correggere la causa e non gli effetti dei mali del sistema.

La causa e' costituita da un sistema di accertamento che produce carta e cifre roboanti che soddisfano solo criteri statistici ma che non e' capace nella sostanza di produrre entrate per lo Stato.

Le Commissioni tributarie sono, come i giudici penali, sommersi da tale carta per cui il difetto non sta nel sistema del contenzioso ma sta nel procedimento di accertamento.

Deve essere introdotto il principio della soccombenza quale deterrente alla prosecuzione ingiustificata del contenzioso.

La normativa del contenzioso tributario puo' e deve essere migliorata per quanto riguarda la qualificazione professionale dei membri e l'organico delle Commissioni.

Essenziale e' la introduzione di una forma di adesione del soggetto passivo all'accertamento o a parte di esso con facolta' alla Commissione Tributaria di

consistente riduzione delle sanzioni amministrative e civili fino a dichiararle inapplicabili.

Tale sistema consentira' la effettiva percezione dei tributi.

Per i motivi innanzidetti riteniamo che le proposte legislative che finora sono state presentate al Parlamento creeranno ulteriore scompiglio nell'ordinamento tributario.

Con particolare riferimento al recente D.d.l. n. 5109 del 20 settembre 1990, qualora esso dovesse venire attuato, si ritiene doveroso richiamare l'attenzione sulla necessita':

a) di salvaguardare il diritto di difesa del contribuente radicando la giurisdizione degli istituendi Tribunali tributari e delle Corti tributarie nei capoluoghi di Provincia, in quanto e' evidente che, diversamente, sarebbe di fatto precluso l'appello in tutti i casi in cui la materia del contendere fosse modesta. Per garantire un comune indirizzo interpretativo sarebbe sufficiente l'istituzione, a livello regionale e nazionale, di due organismi centrali con il compito di massimare le decisioni e fornire il relativo materiale ai giudici (che dovrebbero essere a tempo pieno);

b) di unificare le procedure: e' assurdo che per un ricorso INVIM valga la data di ricevimento del plico mentre per quello relativo alle imposte sui redditi valga

quello di spedizione; e' del tutto incomprensibile - al normale contribuente - la ragione per cui le modalita' di presentazione del ricorso in Primo Grado siano diverse da quelle in Secondo Grado e - ancora - in Terzo Grado;

c) di stabilire che le contestazioni in materia tributaria vadano discusse di fronte all'unico organo giurisdizionale, eliminando i ricorsi gerarchici o ad organi diversi da quelli "normali".

7) Obbligo dell'Amministrazione Tributaria di dare risposta a quesiti dei contribuenti entro un termine determinato dalla legge.

Tale procedura contribuirà a dare la necessaria certezza ad un sistema tributario che per la inevitabile complessità crea frequenti smarrimenti nel contribuente onesto che vuole dare puntuale applicazione alle norme senza il rischio di essere fatto poi oggetto di accertamenti resi possibili dalla difficoltà di applicazione delle norme medesime.

Il termine per la risposta al quesito deve essere un termine breve, si propone non oltre 30 giorni.

A tal fine potrebbero essere istituiti uffici ai quali siano chiamati a dare il loro apporto anche soggetti estranei all'Amministrazione Finanziaria che abbiano particolare competenza in materia tributaria.

Il parere dovrà essere vincolante per l'Amministrazione Finanziaria nel senso di rendere non applicabili le sanzioni nelle ipotesi di successivo accertamento.

8) Metodologia di modificazione del sistema legislativo tributario.

La modificazione del sistema tributario deve avvenire mediante una legislazione che disciplini in modo completo l'intera materia affinché cessi la continua produzione legislativa settoriale e quindi incompleta; foriera di gravi disfunzioni in sede applicativa sia per i soggetti passivi che per l'Amministrazione Finanziaria e quindi foriera di un ulteriore sterile contenzioso.

La produzione normativa ha superato il limite di tollerabilità per il soggetto passivo ed è quindi divenuta nella sostanza un vero e proprio motivo di violenza sul singolo costringendolo a continue modificazioni alle quali anche le persone più preparate non riescono ad adeguarsi. Il paradosso è così raggiunto dalla gravità delle sanzioni applicate ad ogni modesto illecito.

Tale procedimento finisce con il criminalizzare ingiustamente intere categorie che costituiscono invece il fondamento del sistema economico dello Stato e che fortemente contribuiscono alla spesa pubblica.

Deve essere a tale proposito completamente modificato l'approccio tra Stato e cittadino con un sistema di esaltazione di coloro che fedelmente adempiono al loro dovere nei confronti dello Stato incentivando tali comportamenti ed attivato un codice di comportamento reciproco cui dare diffusione capillare con tutti i mezzi di comunicazione.

Senza entrare nei dettagli, e' opportuno che il legislatore tributario si attenga ai seguenti principi:

a) semplicita' nella impostazione e nella materiale stesura della normativa. L'attuale legislazione, anche a causa della urgenza con cui viene formulata, contiene disposizioni spesso contorte e di difficile lettura (cfr., ad esempio, l'art. 7 sia del Decreto 633/1972 e ss.mm. sull'I.V.A., sia il corrispondente articolo della bozza di Testo Unico I.V.A.) o di interpretazione controversa (cfr., ad esempio, il c.d. istituto delle opzioni per il regime di contabilita' e di determinazione del reddito e dei corrispettivi per imprese minori, minime e professionisti nonche' quelli - molteplici e differenziati - contenuti nella normativa I.V.A. in relazione al regime speciale per l'agricoltura, gli spettacoli, ecc.); per arrivare - ed e' normativa di questi giorni - ai paradossi sulle aliquote I.V.A. derivanti dalla applicazione del D.L. n. 151/1991 e - ancora - alle distonie in materia di vidimazione dei libri contabili sul piano civilistico (art. 2217) fiscale

(a seconda che il registro sia istituito ai fini delle imposte sui redditi o dell'I.V.A.) e penale (ex art. 1, ultimo comma, del D.L. 429/1982 convertito in legge 506 novellato dalla legge 154/1991).

In altre parole, soltanto una normativa semplice in termini di struttura di facile comprensione per gli operatori economici e giuridici puo' consentire di evitare errori o inadempienze involontarie (che peraltro potrebbero essere sfruttate da chi e' interessato a sottrarsi ai suoi doveri).

b) Legiferazione per principi e non per casi.

L'attuale normativa, mentre pretende di regolamentare tutto (a mo' di provvedimento) finisce con il trascurare i principi-cardine cui dovrebbe ispirarsi e che sono "di lungo periodo": ancora una volta basta considerare la bozza di Testo Unico I.V.A. e - segnatamente - la disciplina della territorialita' per le prestazioni di servizi per rendersi conto della mancanza di sistematicita' e delle carenze in termini di formulazione; solo un addetto ai lavori e' in grado - non senza difficolta'- di interpretare norme che devono essere applicate di giorno in giorno da artigiani, piccoli commercianti, agricoltori, medici, ingegneri, ecc.; come pretenderne un puntuale adempimento?.

c) Legislazione tendenzialmente generale. Vanno limitate deroghe, eccezioni, esenzioni ed agevolazioni che finiscono per turbare il quadro di riferimento ed essere subordinate

a condizioni e adempimenti che talora ne riducono - e di molto - la rilevanza. Se ed in quanto talune attenuazioni debbono rimanere, e' necessario che siano inserite in un provvedimento organico con esplicito richiamo alla normativa generale cui ineriscono .

d) Stabilita' normativa. Una legislazione, per essere efficace, deve essere stabile e duratura; soprattutto quando si e' realizzato un "Testo Unico", gli interventi devono essere limitati alle c.d. "parti congiunturali" e cioe' alla misura delle aliquote e/o alle detrazioni.

Quando viceversa le modifiche legislative sono continue ed incessanti, esse finiscono per disorientare non solo il contribuente ma anche l'interprete - vuoi privato che pubblico - e lo stesso legislatore. Basti pensare alla sempre piu' diffusa reiterazione dei decreti legge non convertiti, per di piu' senza la garanzia che il rispetto di un precetto - in passato cogente - consenta di essere al riparo da soprese (in questo senso appare gravissima la presa di posizione, piu' che del legislatore, dell'Amministrazione Finanziaria sulla normativa transitoria relativa alla tassazione dei c.d. "capital gains").

e) Organicita' della legislazione. Gli interventi di carattere tributario andrebbero inseriti in un unico provvedimento annuale o al massimo assunti due volte all'anno evitando provvedimenti "omnibus" o "coriandolo" o

"leggine" il cui contenuto tradisce l'oggetto. Appare fondamentale insistere perche' la normativa fiscale sia predisposta entro il 30 settembre dell'anno precedente, in modo da consentire un periodo di tempo necessario e sufficiente per capire - prima di applicare (correttamente) le relative disposizioni; senza contare la frequente necessita' di por mano a modifiche nei programmi degli elaboratori elettronici.

Nell'ambito di un corretto rapporto fiscale non si puo' accettare che norme a valere dal 1 gennaio vengano approvate negli ultimi giorni dell'anno precedente o addirittura in corso d'anno come e' successo in relazione alla normativa di fine 1988, 1989 e 1990, ripetutamente rinnovata e definitivamente approvata - con notevoli modifiche - in marzo o giugno (ma a valere dall'inizio dell'anno).

f) Eliminazione dei tributi inutili o antieconomici. Si raccomanda una revisione completa dei tributi, sopprimendo quelli per i quali le sole operazioni di amministrazione sono piu' costose del gettito che assicurano. Lo sfoltimento dei tributi meno significativi permette da un lato di semplificare il rapporto tributario e dall'altro di destinare maggiori risorse all'accertamento delle imposte piu' rilevanti assicurando - in definitiva - una gestione piu' incisiva e controllabile.

g) Celerita' dei rimborsi a favore dei contribuenti: i tempi lunghi dei rimborsi (soprattutto in materia di I.V.A., ma anche negli altri comparti) penalizzano finanziariamente le aziende, con effetti negativi che si ripercuotono inevitabilmente sul loro assetto patrimoniale; le istanze di rimborso prodotte a fronte di pretese ingiustificate degli uffici (ad esempio, in materia di imposta di registro, la pretesa di riscuotere l'imposta calcolata in misura proporzionale su atti che, invece, sono soggetti a quella fissa) neanche vengono considerate dagli uffici periferici, per cui il contribuente e' obbligato a ricorrere alla procedura contenziosa aggravando il carico delle commissioni tributarie e creando le premesse di "condoni novennali".

h) Soppressione di norme che si pongono in palese contrasto con le caratteristiche del tributo (ad esempio, le limitazioni ai rimborsi dell'eccedenza I.V.A. liquidata in dichiarazione annuale) o con la normativa CEE (ad esempio, la tassa di concessione governativa sulle societa') o - piu' semplicemente - costituzionale (cfr le vicende dell'ICIAP per il 1989).

i) Semplificazione e uniformita' nel tempo della modulistica quale presupposto per un corretto calcolo della imposta dovuta. Premesso che dati e notizie diverse da quelle relative alla liquidazione della imposta dovrebbero formare oggetto di documenti diversi dal modulo di

dichiarazione, in modo da consolidarne lo schema, in sede di dichiarazione I.V.A. o dei redditi, non devono essere richiesti dati non preventivamente stabiliti. Del resto, che le dichiarazioni fiscali italiane non siano semplici e' provato dal fatto che le istruzioni - non sempre chiare e talora elusive dei "veri problemi" per la dichiarazione I.V.A. occupano 20 pagine, quelle per il modello 740 base, 24 pagine e per il modello completo servono ben 69 pagine...

l) Coerenza nella applicazione e nella illustrazione delle norme: il disorientamento dell'interprete (ma soprattutto del contribuente che non si avvalga dell'ausilio del consulente) e' notevole quando una certa norma viene interpretata in modo difforme nel tempo (senza neanche salvaguardare le legittime aspettative del contribuente) e nello spazio (da Regione a Regione o, peggio, nell'ambito della stessa Regione fra uffici diversi); il disorientamento aumenta, poi, quando - al massimo livello - il SECIT esprime, sulle norme, valutazioni difformi o contrarie da quelle espresse dalla Direzione Generale delle Tasse e II.II. o da quella delle Imposte Dirette...

m) Uniformita' dell'imposizione sul territorio nazionale: la riforma tributaria ha avuto il pregio di uniformare il carico fiscale su tutto il territorio nazionale; tale impostazione va mantenuta onde evitare che i contribuenti che risiedono in un Comune o in una Regione abbiano un

carico impositivo diverso da quello di altri che pur si trovano in condizioni similari. Se poi si rendono necessarie particolari agevolazioni, esse devono essere specifiche, mirate e consentire di quantificare il loro "costo sociale".

n) Responsabilizzazione degli uffici periferici sia nel rapporto preliminare con il contribuente che nella fase di accertamento. Attualmente gli uffici finanziari se ed in quanto esprimano pareri, lo fanno verbalmente; viceversa le risposte come previste al punto 7) devono essere scritte e con effetto vincolante per l'Amministrazione Finanziaria, in quanto il contribuente deve essere in grado di conoscere quali possono essere gli effetti e gli oneri fiscali che derivano da una operazione, senza il timore di sorprese in sede di verifica. Lo stesso principio deve essere perseguito nella fase di accertamento: il verificatore non deve necessariamente pervenire alla constatazione di infrazioni alla normativa tributaria o di evasioni di proporzioni rilevanti, dato che i contribuenti corretti sono in numero certamente e di gran lunga superiore a quello dei contribuenti scorretti.

La pubblicazione di statistiche da cui si desume che l'80% o il 90% dei contribuenti verificati sono evasori o comunque in posizione irregolare non solo sorprende e stupisce, ma soprattutto induce a ritenere che - allora - il difetto non va ricercato tanto nei verificati quanto

piuttosto nelle verifiche o, a monte, nella legislazione. In particolare, il verificatore - e l'accertatore - dovrebbe essere responsabilizzato, attraverso misure e provvedimenti - quanto meno sul piano disciplinare - nel caso di accertamenti palesemente "gonfiati" per fini statistici; l'Amministrazione Finanziaria dovrebbe essere condannata alla rifusione delle spese che il contribuente deve sostenere per farsi assistere e difendere.

9) Giudizio di sintesi sul sistema derivante dalla riforma tributaria.

Il sistema dei tributi diretti ed indiretti derivanti dalla riforma tributaria del 1971 puo' ancora considerarsi valido nei principi informatori dell'intero sistema e dei singoli tributi.

Il sistema non ha realizzato i risultati voluti non per difetti propri ma per carenze in sede di applicazione riferibili all'Amministrazione Finanziaria dello Stato derivanti dalla sua organizzazione, nonche' alla produzione normativa successiva che si e' sempre piu' allontanata dai principi informatori della riforma: quali la determinazione del reddito d'impresa e di lavoro autonomo in base alle risultanze della contabilita', l'adeguamento del reddito imponibile a quello effettivo, il principio di razionalizzazione e di ammodernamento della struttura produttiva, la unitarieta' del procedimento di

accertamento dei singoli tributi, la progressività del sistema in base alla capacità contributiva.

I tributi attualmente in vigore sono quindi di per se ancora capaci di realizzare le necessità finanziarie dello Stato purché siano correttamente applicati e siano corrette le norme che si allontanano dai principi informatori della riforma.

Sotto tale profilo non è necessaria la istituzione di nuovi tributi mentre è necessaria la abrogazione di alcuni tributi esistenti che non contribuiscono a creare un gettito sufficiente a giustificare la esistenza ed in particolare di quei tributi che sono in contrasto con la normativa europea.

I tributi fondamentali del sistema (I.V.A. e tributi diretti sul reddito) devono essere corretti nel senso di eliminare le esenzioni e le agevolazioni previste ed i sistemi che discriminano categorie di soggetti a parità di capacità contributiva.

Il procedimento di accertamento ed il sistema sanzionatorio ed il contenzioso tributario necessita delle modificazioni precedentemente indicate.

PAGINA BIANCA

ALLEGATO N. 5.



CONSIGLIO NAZIONALE DEI RAGIONIERI E PERITI COMMERCIALI

00198 ROMA - VIA PAISIELLO, 24 - TEL. 84.15.123-85.42.405-85.41.354 - TELEX 626624 CONRAG I - TELEFAX 8417829

INDAGINE CONOSCITIVA SUL SISTEMA FISCALE

DOCUMENTO DI LAVORO

ROMA, 4.7.1991

PAGINA BIANCA

1. Considerazioni sulle caratteristiche del sistema tributario scaturito della riforma del 1973/74
2. Incidenza e ruolo del prelievo fiscale nei confronti dello sviluppo economico nazionale. Mutamenti della struttura del sistema tributario. Effetti in termini di redistribuzione del carico impositivo.
3. Fenomeni dell'evasione e dell'elusione.
4. Esigenze di mutamento nei rapporti tra fisco e contribuenti - Statuto dei diritti del contribuente
 - 4.1 - L'efficienza dei controlli ed accertamenti e l'agilità delle procedure
 - 4.2 - Le garanzie per il contribuente
 - 4.3 - Riforma dell'amministrazione finanziaria
 - 4.4 - Adeguamento della legislazione
5. La riforma del contenzioso
6. Considerazioni finali ma non conclusioni.

La materia oggetto della indagine conoscitiva sul sistema fiscale italiano, coinvolge direttamente le categorie professionali che svolgono attività di consulenza ed assistenza ai contribuenti.

Il presente documento sintetizza le posizioni del Consiglio Nazionale dei Ragionieri e Periti Commerciali; ci auguriamo, pertanto, che esse possano costituire un utile contributo alla discussione in corso.

1. In primo luogo, sollecitati dalla deliberazione di svolgimento di questa indagine conoscitiva, riteniamo opportuno premettere alcune considerazioni di insieme sulle **caratteristiche del sistema tributario scaturito dalla riforma del 1973/74.**

E' opinione corrente che, la riforma tributaria non abbia conseguito i risultati previsti dal legislatore per l'inadeguatezza della sua applicazione da parte dell'amministrazione finanziaria.

Si è, così, assistito al fallimento operativo di un sistema fiscale con potenziali caratteristiche di grande civiltà giuridica.

Infatti, a fronte di una fiscalità di massa corrispondente all'obiettivo di tassare il reddito prodotto in base alle risultanze contabili, trasfuse in milioni di dichiarazioni da sottoporre a controllo, si

pone la sostanziale arretratezza organizzativa degli uffici tributari.

D'altro canto, il nostro è un sistema impositivo, in larga misura, fondato sull'autodeterminazione del reddito e su adempimenti diretti da parte dei contribuenti, i quali si trovano spesso a dover "decidere da soli".

Un modello siffatto, in principio corretto, mal si concilia con le caratteristiche di evidente "incertezza" dovute alla iper-produzione normativa in materia e, ancor peggio, con i meccanismi di sanzione che la attuazione disarticolata e asistemica della riforma ha introdotto.

Almeno due sono, quindi, i profili che richiedono approfondimenti ed interventi di razionalizzazione: da un lato, l'apparato burocratico amministrativo, dall'altro il complesso normativo che costituisce oggi il sistema di diritto tributario positivo e vigente.

Inoltre, è sempre più sentita l'esigenza di conformare il sistema tributario attuale a quello che deriverà dall'apertura delle frontiere ai paesi comunitari e agli scambi internazionali.

Prendendo spunto dal dibattito parlamentare in corso, riteniamo opportuno svolgere qualche riflessione più approfondita relativamente al sistema impositivo degli enti locali.

Una maggiore autonomia decisionale e la corrispondente autonomia "monetaria" degli enti locali consente di tener

conto delle esigenze delle comunità territoriali, anche ove esse differiscano dalle posizioni assunte dal governo centrale.

Il governo locale può agire con maggiore efficacia e il decentramento accresce la responsabilità politica degli amministratori nei confronti degli elettori, a loro più vicini.

Tale responsabilità, in relazione alle priorità garantite ed ai servizi prestati, si eleva ove le singole amministrazioni vengano poste in grado di fissare autonomamente il proprio livello di spesa: quindi, la piena rappresentatività democratica delle autonomie richiede un intervento che garantisca la loro potestà di imporre tributi.

Pur non potendosi ipotizzare un'autonomia assoluta, dovrebbe essere prevista la possibilità di scegliere, con riferimento alle particolari esigenze ed alla realtà economica locale, fra soglie minime e massime fissate dalla legge.

D'altro canto, la logica dell'imposizione autonoma può consentire di realizzare un elevato grado di semplificazione e di trasparenza finanziaria, ove i tributi locali siano di immediata e facile esazione e conformi al principio della controprestazione (in relazione ai servizi ed ai benefici di cui la collettività locale è in grado di usufruire).

Naturalmente, tali principi non escludono un sistema di trasferimenti statali, ma anzi lo integrano e supportano, tenuto conto della esistenza in Italia di aree a diverso tasso di ricchezza.

In particolare, si potrebbe ipotizzare l'istituzione di una imposta catastale locale (e da tempo si parla di una riforma del catasto!), che colpisca il valore degli immobili sia civili che industriali, con la determinazione di tale valore sulla base di parametri legati alle caratteristiche delle costruzioni e dei terreni e determinati, nella misura minima ed in quella massima, in sede nazionale.

In tal caso si colloca certamente la progettata ICI - Imposta comunale sugli immobili all'esame del Senato, mentre v'è in senso contrario il mantenimento dell'ICIAP e della tassa sui rifiuti. Infatti anche in tale settore è auspicabile un accorpamento dei tributi anzichè una proliferazione per: economicità di gestione, univocità di presupposto, semplificazione di adempimenti e di rapporti fra contribuenti ed ente impositore (l'Italia è la Patria dei cento balzelli e delle cento denuncie!).

2. Occorre ora soffermarsi sull'incidenza ed il ruolo del prelievo fiscale nei confronti dello sviluppo economico nazionale, sui mutamenti della struttura del sistema

tributario indotti dalle linee di politica fiscale seguita nel corso degli ultimi anni, nonché sui conseguenti effetti in termini di redistribuzione del carico impositivo.

Obiettivo principale in materia tributaria è garantire l'equità fiscale, cioè la perequazione del sacrificio tributario: infatti, una razionale ripartizione dell'onere tributario è necessaria per la corretta strutturazione dell'economia, per il suo funzionamento e per l'efficacia della leva fiscale ai fini di politica economica.

Quest'ultima, nei sistemi più moderni, risponde alle esigenze di incentivare l'allocazione di risorse in funzione delle loro diverse finalità, di razionalizzazione e promozione del settore produttivo, di redistribuzione del reddito, di regolarizzazione dei consumi.

Il rinnovato interesse del Governo all'ampliamento della platea dei contribuenti si collega, da un lato, all'aumento del fabbisogno finanziario, dall'altro, all'insufficienza dei mezzi di copertura del fabbisogno corrente nonché di un progressivo rientro del disavanzo e del debito pubblico.

Tale ampliamento si impone, peraltro, a causa dell'incremento della pressione tributaria a carico dei soggetti notoriamente "tartassati", più facilmente individuabili per i particolari vincoli al cui rispetto sono tenuti per lo svolgimento della loro attività

lavorativa e professionale.

Ciò è dovuto alle gravi anomalie dell'odierno sistema fiscale nel quale si tralascia, purtroppo, un'oculata politica impositiva diretta ad una equa distribuzione del carico fiscale, mentre sempre più frequenti sono le manovre tendenti a reperire disponibilità finanziarie a "breve termine" (cd. stress da gettito).

In presenza di una pressione tributaria talvolta superiore alla media europea, ci si domanda se ne sia possibile, oggi, un ulteriore aggravio.

Occorre, infatti, tener conto della circostanza che, essa incide fortemente sull'imposizione diretta e finisce per sottrarre risorse al risparmio, con conseguenze negative sugli investimenti e notevoli ripercussioni inflazionistiche.

In particolare, da parte del contribuente medio, si constata un sempre più generalizzato rigetto della politica adottata negli ultimi tempi, poiché a fronte di sempre maggiori oneri contributivi non si ravvisa una sostanziale perequazione del prelievo, nè un miglioramento della "controprestazione" in servizi, da parte dello Stato, nè uno sforzo apprezzabile da parte del ceto politico a ridurre la spesa pubblica.

Il nostro mestiere ci insegna che dinanzi ad una azienda dissestata si cerca sempre di agire su due leve; quella delle entrate (Ricavi) e quella delle uscite

(Costi).

Sulla scorta di tali considerazioni, si ravvisa sempre più impellente uno spostamento del carico impositivo dalle imposte dirette alle imposte indirette, che colpiscono la ricchezza in maniera maggiormente differenziata e capillare. La capacità contributiva non è, infatti, unicamente quantificabile in termini di reddito prodotto.

In particolare, le esigenze di riforma sono sentite con riferimento all'imposizione sui soggetti societari.

E' certo, infatti, che il prelievo fiscale rappresenta, per l'impresa, un elemento di costo che influenza notevolmente le strategie produttive e di sviluppo.

E' altresì noto che un'oculata distribuzione del carico fiscale, - comunque - incoraggi il rafforzamento dell'apparato produttivo delle imprese e delle risorse aziendali, potrebbe costituire un fattore incentivante per una libera competizione economica.

Uno strumento idoneo, a tali fini, potrebbe essere costituito dalla previsione di una, seppur limitata, detassazione degli utili investiti.

Si segnala, peraltro, sempre per quanto concerne l'imposizione sulle società, che il recepimento della IV e VII direttiva C.E.E., relative alla formazione dei bilanci, ha portato la modifica degli articoli del codice civile, ma non ha assolutamente tenuto conto delle norme

fiscali. Ciò è particolarmente grave, soprattutto in riferimento alla nuova disciplina della valutazione delle partecipazioni nonché della scissione, che si paventa non essere neutra, a certe condizioni, e che pertanto rallenta i processi di ristrutturazione aziendale che invece dovrebbe favorire.

Non si nascondono, infine, fondate preoccupazioni, in merito alla tassazione dei redditi di capitale e ad un'oculata imposizione sulle risorse aziendali.

Si manifesta, infatti, inopportuna la ventilata ipotesi di rendere obbligatoria la rivalutazione dei beni delle imprese (a tutt'oggi ancora facoltativa ai sensi della L. 29.12.1990 n. 408), senza dubbio determinata dall'appetibilità del gettito che ne deriverebbe.

L'introduzione di un'imposta patrimoniale era stata più volte discussa nel corso della elaborazione del progetto di riforma.

In tale sede, però, si preferì ricorrere a forme d'imposizione surrogatorie (INVIM ed ILOR).

L'attuale sistema tributario risulta piuttosto orientato alla tassazione del reddito, inteso come flusso di ricchezza pervenuto ad un soggetto in un determinato periodo di tempo.

E' chiaro che tra reddito e patrimonio (nella visione statica di insieme delle attività e passività riferibili ad un soggetto) vi è una stretta relazione, in quanto il

reddito esprime una variazione del patrimonio: se intendiamo il reddito come nuova ricchezza, la "novità" si riferisce, infatti, al patrimonio precedente.

E' altresì noto, peraltro, che la ricchezza fondiaria comporta arricchimenti non solo attraverso i frutti dell'immobile (canoni di locazione, etc.), ma anche attraverso la monetizzazione di incrementi di valore dello immobile stesso, dovuti alle condizioni di mercato, all'inflazione, ai miglioramenti urbanistici, etc., e che tale fenomeno produce una discrasia tra redditi originati dal possesso del bene e proventi derivanti dall'eventuale negoziazione del bene stesso.

Ove, in base a tali considerazioni, si volesse introdurre un'imposta sul patrimonio, in quanto se ne ravvisasse l'opportunità politica e la conformità al precetto costituzionale di cui agli artt. 53 e 3 Cost., nulla quaestio.

Le perplessità maggiori sono, invece, relative all'opportunità di ricorrere a strumenti di imposizione straordinari e, come tali, estranei ad un disegno legislativo coerente e discriminanti, in quanto diretti a colpire solo certi soggetti, quali le imprese.

Se tutti i redditi fossero equamente tassati un'imposta patrimoniale risulterebbe superflua; la tendenza a non tassare le plusvalenze di lungo periodo può allora rivelare opportuna, per motivi di eguaglianza ed

equità fiscale, l'introduzione di un'imposta sul patrimonio generalizzata, di limitata onerosità e legata a parametri e modalità estremamente semplici.

Tale imposta dovrebbe scaturire da una meditata analisi in sede parlamentare, non già determinata da mere esigenze di gettito, ma inquadrata in una ponderata analisi di politica economica ed essere diretta indistintamente a tutti i soggetti che presentino una relazione col presupposto.

Viceversa, trasformare la rivalutazione dei beni da volontaria in obbligatoria significherebbe introdurre un'imposta patrimoniale solo per le imprese, aggravandone i conti in un momento molto delicato di recesso dell'economia, ed in assenza di un complessivo riordino del sistema fiscale.

Di imposta patrimoniale si è parlato recentemente in relazione all'abnorme elevazione della misura della tassa di concessione governativa dovuta per l'iscrizione delle società nel registro delle imprese.

In proposito, questo Consiglio Nazionale ha già avuto occasione di esprimersi criticamente.

3. Veniamo ora ad esaminare i fenomeni dell'**evasione e dell'elusione** nel contesto dell'emersione della base imponibile

Il fenomeno dell'evasione, se massiccio e diffuso, altera il quadro generale, vanifica l'efficacia della leva fiscale frustrando qualsiasi provvedimento perequativo e sconvolge gli equilibri dell'attività economica introducendo fattori distorsivi della concorrenza.

Il fenomeno evasivo ricorre, infatti, ogni qual volta si sia in presenza di una violazione delle norme tributarie che comporti sottrazione di materia imponibile al prelievo sostanziale.

Tale evenienza è senza dubbio da ascrivere ad una crisi del patto sociale, che il cittadino medio sintetizza in un giudizio di cecità e tirannia dell'attuale sistema fiscale.

Le motivazioni che inducono a comportamenti scorretti sono, peraltro, da ricondurre in parte alla indisponibilità ad affidare risorse proprie allo Stato, ove permangano gli attuali elevatissimi livelli di deficit pubblico, nonché condizioni di sostanziale sperequazione del carico tributario.

Risulta evidente che, il fenomeno dell'evasione può essere efficacemente contrastato solo attraverso un complesso di provvedimenti mirati, estesi all'intero sistema fiscale e alla economia del Paese nel suo complesso, nonché ai settori influenzati dalla interdipendenza tra questi ultimi fattori.

Al fine di una maggiore trasparenza dei rapporti

finanziari con i contribuenti e per un più immediato accertamento di situazioni spesso collegate a fenomeni di ingenti evasioni, inoltre, si ritengono opportune le deroghe al segreto bancario, anche in considerazione dalle mutate esigenze sociali.

Il segreto bancario non è un fatto esterno al contratto bancario, ma un suo connotato tipico, giacché il contratto bancario è storicamente basato sulla fiducia reciproca tra il banchiere (che presta i soldi) ed il cliente (che al primo affida i propri risparmi).

Tale rapporto può continuare a sussistere solo fin quando permanga la situazione di base (la fiducia) per la quale il cliente affida alla banca i segreti della propria condizione economica.

E' opportuno sottolineare, infine, la validità che la deroga al segreto assume in relazione alle acquisizioni istruttorie in sede contenziosa, sia in campo penale che in campo tributario.

Si ritiene idonea la previsione che tali deroghe, siano limitate a vicende relative al mutato interesse pubblico in materia tributaria e altresì limitate a soggetti che, strumentalizzando il segreto, intendono mascherare attività fortemente lesive per l'intero ordinamento giuridico, in relazione al crescere e modificarsi delle esigenze pubbliche. Ciò può ritenersi come deterrente, peraltro, di altri fenomeni che si

avvalgono dello strumento della riservatezza bancaria per occultare fattispecie ancor più gravi, connesse alla criminalità ed al malcostume politico ed amministrativo.

Il fenomeno dell'elusione, d'altro canto, oltre a ledere il principio della capacità contributiva e, quindi, la perequazione fiscale, si carica di connotazioni sociologiche, poiché contrappone classi "privilegiate" a classi "taglieggiate", rispetto alle quali il sistema non presenta smagliature al di là della pura evasione.

Tuttavia, non sembra ad oggi ravvisabile la possibilità di introdurre una norma generale antielusiva; quest'ultima si porrebbe, infatti, in una posizione di grave antinomia con un sistema tributario come quello attuale.

Quest'ultimo è caratterizzato da un'esasperata analiticità che arriva fino alla casistica; il divieto di utilizzare la interpretazione analogica, impedisce - per altro - di rinvenire, per molte fattispecie (c.d. esclusive), identità di ratio giuridica.

E' infatti più coerente con l'impianto del sistema attuale l'individuazione e la delineazione di apposite norme finalizzate a prevenire o a neutralizzare specifici comportamenti elusivi, sia pur nell'ambito di un disegno generale e coerente.

Viceversa, la tecnica legislativa dell'intervento episodico, attuata mediante la costruzione di fattispecie

complementari e supplementari, può condurre - se abusata e nel rincorrersi continuo tra legislatore ed operatori - ad individuare nuovi strumenti di elusione ed a rinvenire sempre nuove forme negoziali alternative, anch'esse più adatte alla finalità elusiva.

La normativa antielusiva è infatti di carattere eccezionale e, come tale, deve essere limitata e circoscritta.

Diversamente, essa assumerebbe i connotati di una norma principale, capovolgendo l'intero sistema normativo e rendendolo, altresì, difficilmente gestibile per le incertezze che ne deriverebbero.

4. Occupiamoci ora delle esigenze di mutamento nei rapporti tra fisco e contribuenti

Nel documento predisposto per l'avvio dell'indagine conoscitiva, l'on. Piro utilizza il termine "Statuto" per definire una forma auspicabile di assetto dei rapporti tra contribuenti e amministrazione.

Ulteriori riferimenti consentono di precisare i caratteri del "patto fiscale", che il documento descrive come "possibile".

Esso ha come presupposto il superamento della posizione di sospetto e di presunzione di mala fede nei confronti del contribuente; come contenuto, un rapporto

fondato sulla fiducia, o meglio, sulla reciproca "affidabilità"; come obiettivo, l'aumento del gettito in un "clima di consenso sociale".

Tali temi sono oggetto di un passaggio particolarmente significativo della deliberazione di svolgimento della indagine sul sistema fiscale e costituiscono uno dei profili qualificanti delle proposte di riforma che dovrebbero scaturire dagli incontri con le categorie interessate che la Commissione sta svolgendo, affinché le "audizioni" non si limitino alla ricognizione di esigenze già a tutti note e consentano, invece, un effettivo scambio e confronto di esperienze.

A questo punto occorre, quindi, procedere nel seguente modo:

- a) identificare gli strumenti che consentano di rendere operativo il modello dello "statuto";
- b) verificare se essi siano contemplati o conciliabili con la legislazione esistente;
- c) valutare la opportunità di un adeguamento di quest'ultima.

Le finalità cui lo "statuto" deve ispirarsi e gli strumenti da predisporre per garantirne la operatività, già evidenziati nella deliberazione dell'indagine conoscitiva in corso, consistono:

- nella maggiore efficienza dei controlli e degli

accertamenti;

- nella previsione di idonee garanzie per il contribuente;
- nello snellimento delle procedure.

Indispensabile per la realizzazione di tali fini é, quindi, la riforma della amministrazione finanziaria e delle sue procedure.

4.1 L'efficienza dei controlli ed accertamenti e l'agilità delle procedure

Al fine di garantire una maggiore efficienza ed incisività dei controlli stessi ed un più ampio effetto di deterrenza, si concorda sulla opportunità di adottare un sistema di coefficienti che, rinunciando all'obiettivo di quantificare immediatamente il reddito prodotto, consenta, invece, di rilevare le inadeguatezze del reddito spontaneamente dichiarato, di sottolineare il grado di "pericolosità" delle situazioni fiscali in esame e di efficacemente veicolare i controlli.

Un sistema così concepito rappresenta, infatti, per il contribuente, un incentivo alla correttezza più incisivo di quello determinato dalla generica previsione di sanzioni.

Resta salvo, naturalmente, il ricorso alla contabilità ordinaria per le categorie produttive e professionali, il cui tipo di attività e volume d'affari presenta

caratteristiche ed esigenze particolari.

O per quei contribuenti che, trovandosi in posizione particolare, intendono, in cambio di una maggiore trasparenza ed analiticità, sottrarsi da un sistema di presunzioni che crea problemi di prova contraria.

Peraltro, come più volte affermato, la categoria assegna ai coefficienti una funzione di monitoraggio mentre non ne condivide l'utilizzo per la determinazione automatica ed induttiva del reddito e per un rimbaltamento (tout court) dell'onere della prova

A tale proposito si era proposto, quanto meno, la previsione di una serie di fattispecie che, se ricorrenti e valutate in contraddittorio con il contribuente, potessero far venir meno l'automaticità dell'applicazione dei coefficienti.

Un risultato nel senso della deterrenza e, contestualmente, nel miglioramento dei rapporti tra fisco e cittadini potrebbe ottenersi anche con l'introduzione del "preavviso di verifica", istituto già adottato in altri Paesi: ad esso seguirebbe, infatti, un positivo "effetto-annuncio", ossia una spontanea regolarizzazione da parte del contribuente stesso e magari l'opportunità di "sdrammatizzare" il momento del controllo che, in molti casi, si carica di conseguenze assolutamente sproporzionate, perchè legate a fattori formali e non

sostanziali.

Si pensi al mero ritardo nelle trascrizioni contabili, seppure in presenza di una serie di adempimenti prodromici, (fatturazione, emissione della bolla merci viaggianti, emissione di scontrini fiscali, etc.) che rendono l'adempimento ultimo - contabile - **ineluttabile.**

Entrambi questi meccanismi concorrerebbero, senz'altro, a creare quel rapporto di reciproca fiducia tra fisco e contribuente, che costituisce una delle principali caratteristiche di una adeguata riforma tributaria.

4.2 Le garanzie per il contribuente

Alla realizzazione dell'auspicato clima di consenso sociale devono, inoltre, concorrere alcune misure necessarie ad offrire adeguate garanzie al contribuente.

La progettata "Carta dei diritti del contribuente" dovrà assicurare, in primo luogo, il diritto di quest'ultimo ad essere:

- a) informato circa il funzionamento del sistema fiscale;
- b) assistito per le modalità di applicazione e di calcolo dell'imposta.

Il diritto di informazione ed il corrispondente impegno dell'amministrazione finanziaria si impongono soprattutto in considerazione della estrema articolazione

e complessità delle norme che regolano il settore e dei continui interventi del legislatore in materia, cui si accompagnano, di sovente, mutamenti nell'interpretazione che di queste dà l'amministrazione stessa.

Affinché, quindi, le incessanti trasformazioni della normativa e le conseguenti interpretazioni non risultino - come oggi, purtroppo, avviene - pregiudizievoli per i contribuenti, si propone l'introduzione di meccanismi di "stabilizzazione".

Si potrebbe, ad esempio, attribuire alle circolari ed alle risoluzioni ministeriali interpretative di norme giuridiche un carattere di vincolatività temporanea nei confronti dell'amministrazione dalle quali provengono, garantendo così il contribuente che a tali interpretazioni si sia uniformato.

Strumentale al diritto di essere assistito negli adempimenti fiscali è, invece, l'affermazione di un "diritto di interpello" in capo al contribuente, il quale potrebbe trovare risposta ai propri quesiti attraverso un'assistenza qualificata di apposite strutture interne alla amministrazione finanziaria.

Affinchè tale diritto non si arresti alla mera enunciazione, occorrerà stabilire un corrispondente e sanzionato obbligo di risposta, in termini congrui, in capo all'amministrazione.

Non costituisce, a tali fini, sufficiente garanzia per

il contribuente lo strumento della messa in mora dell'amministrazione, cui può seguire in taluni casi un'impugnazione.

Vi è, invece, l'esigenza di un sollecito riscontro da parte della Pubblica Amministrazione, che consenta al cittadino di conoscere le conseguenze fiscali delle sue azioni, di uniformarsi agli adempimenti cui è tenuto in tempi utili e, soprattutto, di limitare il ricorso alle defatiganti procedure contenziose (o, ciò che è peggio, dover agire nell'incertezza).

Stante l'attuale inadeguatezza dell'amministrazione finanziaria a far fronte al già consistente numero di richieste di pareri da parte dei contribuenti, i meccanismi di garanzia potranno essere graduati in tre fasi differenziate, rapportate al progressivo approntamento dei mezzi e delle strutture necessarie.

In una prima fase, potrebbe esser demandato ad un organo di conciliazione in sede pre-contenziosa, di cui si dirà più oltre, l'accertamento dell'inadempienza dell'amministrazione nei confronti delle istanze dei contribuenti ed il sollecito a provvedere.

In una seconda fase, si può prevedere che, trascorso un termine congruo entro il quale l'amministrazione non si è pronunciata, il contribuente sia legittimato a compiere gli atti esposti nell'istanza sulla base della interpretazione normativa in essa prospettata.

L'amministrazione conserverebbe il potere di opporre un'applicazione diversa della norma e quello di agire di conseguenza, ma al contribuente istante (e solo a questi) non dovrebbe essere comminata alcuna sanzione.

In una terza fase, quando l'amministrazione finanziaria abbia conseguito un adeguato grado di organizzazione, si potrà stabilire - per legge - che, trascorso il termine, si formi un "silenzio-accoglimento", in base al quale l'interpretazione o la soluzione al quesito prospettate nell'istanza non siano più controvertibili.

I meccanismi sopra esposti si configurano, a nostro parere, come indispensabili per la operatività del diritto di interpello e, con la previsione di "sanzioni" per l'inadempimento dell'amministrazione, sicuri stimoli per una maggiore efficienza della P.A. stessa, in tal modo realmente al servizio del cittadino.

Ciò consentirebbe, inoltre, non solo un ritorno in termini di qualità dei servizi al contribuente, ma anche una maggiore civiltà giuridica del sistema.

4.3 Riforma dell'amministrazione finanziaria

La realizzazione degli obiettivi che si sono evidenziati presuppone e comporta una profonda riforma dell'amministrazione finanziaria senza la quale ogni

processo di revisione della materia tributaria, ogni tentativo di lotta all'evasione fiscale ed ogni velleità di mutamento dei rapporti tra fisco e contribuenti, rimane nel campo delle ipotesi, o meglio, delle mere enunciazioni di principio.

Gli interventi che si rendono necessari sono principalmente tre:

- 1) una migliore distribuzione ed un potenziamento delle risorse materiali ed umane dell'amministrazione;
- 2) una più elevata qualificazione del personale;
- 3) la revisione dei meccanismi di responsabilità dei funzionari.

I primi due interventi proposti sono strettamente strumentali ad ogni processo di riforma in materia che voglia garantire un sufficiente grado di efficienza e qualità.

Particolare attenzione merita, a nostro parere, il problema della responsabilità dei funzionari.

E' noto che, a tutt'oggi, vi è una tendenza abbastanza generalizzata all'immobilismo da parte di questi ultimi, ove si profili la previsione di una loro responsabilità. Di qui l'instaurarsi di cattivi rapporti con i contribuenti, la congestione del contenzioso, la frequente se non costante inottemperanza ai giudicati di I e II grado.

Si può avanzare la proposta di un intervento che, liberando i funzionari da ansie risarcitorie, garantisca al contribuente sia una maggiore celerità delle procedure, sia una più pronta risposta ai quesiti interpretativi proposti in esplicazione del diritto di interpello.

Si propone, cioè, la stipula da parte della amministrazione finanziaria, di apposite polizze assicurative che coprano gli eventuali risarcimenti cui i funzionari potrebbero essere condannati. Ciò permetterebbe un incremento di efficienza senza togliere al contribuente ed all'amministrazione le necessarie garanzie di ponderatezza.

Tale regime di "irresponsabilità finanziaria" del funzionario potrebbe essere, comunque, temperato dalla previsione di tetti massimi di copertura e di franchigie minime, allo scopo di disincentivare una affrettata valutazione del caso, che finirebbe per danneggiare lo stesso contribuente.

Alla riforma dell'amministrazione dovrebbe affiancarsi, inoltre, l'istituzione di un organismo di conciliazione attivabile da parte del contribuente; ciò risponderebbe ad una duplice esigenza: assicurare, da un lato, una sollecita risoluzione di controversie o risposta a doglianze del contribuente senza obbligarlo a percorrere l'iter del contenzioso tributario; consentire, dall'altro, l'auspicata decongestione del contenzioso tributario,

realizzando una sorta di "filtro" delle questioni.

Tale organismo potrebbe essere rappresentato da un'apposita commissione di conciliazione, esterna all'amministrazione e composta da un ristretto numero di membri - esterni ed interni - di elevata competenza professionale, con sede in ogni capoluogo di provincia.

Il ricorso alla commissione potrebbe essere configurato come obbligatorio, almeno per le controversie di valore inferiore ad un limite prefissato (in questo senso è la proposta del CNEL).

E' stata poi avanzata l'ipotesi di realizzare il filtro in questione introducendo l'istituto dell'Ombudsman: a questi il contribuente si potrebbe rivolgere con modalità analoghe a quelle previste per i ricorsi gerarchici.

L'Ombudsman, nella sua funzione di conciliatore, procederebbe poi, con modalità semplificate ed entro termini prestabiliti, alla ricerca dell'accordo con il contribuente ed, in ogni caso, dovrebbe pervenire ad una decisione che, salvo nuovi elementi, assume carattere di definitività sia per l'amministrazione finanziaria, sia per il contribuente (in questi termini è la proposta della Commissione Cassese).

Quale che sia la soluzione che verrà preferita ed introdotta nello statuto dei diritti del contribuente, ciò che è importante è il raggiungimento delle finalità di

speditezza delle decisioni ed alleviamento del carico di lavoro del contenzioso, purché si garantisca la qualificazione professionale e la terzietà di questo organo di conciliazione.

La istituzione di un organismo di questo tipo consentirà, inoltre, quello snellimento delle procedure da più parti auspicato, rendendo possibile il raggiungimento di "concordati" ed una partecipazione del contribuente alla attività della amministrazione finanziaria, espressamente negata dalla legge 241/90 in materia fiscale.

4.4 L'adeguamento della legislazione

Analizzate le problematiche ed i possibili strumenti che consentano di rendere operativo il modello dello "statuto", non resta che verificare - come si è detto in apertura di questo 4° paragrafo - la loro conciliabilità con la legislazione attuale e la valutazione della opportunità di un adeguamento di quest'ultima.

Appare chiaro, da quanto si è venuto sin qui dicendo, che l'approntamento degli strumenti indicati non può prescindere da una opera di modifica ed innovazione della legislazione attuale.

Sembra, pertanto, assai opportuno che lo Statuto o Carta dei diritti del contribuente trovi la sua

"consacrazione" in un atto legislativo, e ciò ad un duplice scopo: sia per consentire di introdurre direttamente quelle modifiche all'ordinamento normativo primario che si sono illustrate (attribuzione di carattere autovincolante alle risoluzioni ministeriali, riforma dell'amministrazione e delle procedure, istituzione di un organo di conciliazione, ecc.); sia per acquisire le risorse necessarie alla loro attuazione.

Inoltre, i principi fissati nello statuto assumerebbero in tal modo come taluni hanno già osservato anche la valenza di criteri generali per l'interpretazione e l'attuazione delle norme tributarie nel loro insieme.

5. La riforma del contenzioso

Come accennato, la via del **contenzioso**, successiva alla notificazione dell'avviso di accertamento, presenta allo stato attuale una situazione particolarmente allarmante.

Difatti, considerando l'esorbitante numero di ricorsi pendenti, la via del contenzioso sembrerebbe costituire uno sbocco "fisiologico" del procedimento impositivo iniziato con l'accertamento, anziché rimanere circoscritta ad una analisi eventuale e relativa a concrete ipotesi "patologiche" dell'atto amministrativo emesso nei confronti del contribuente.

Frequentemente, infatti, si assiste al verificarsi della proposizione di ricorsi meramente dilatori, carenti di fondate questioni di merito, così come di appelli da parte dell'Amministrazione Finanziaria, esclusivamente defatigatori e proposti solo per il su accennato "terrore della responsabilità" e per il clima di sospetto che può derivare dall'acquiescenza a sentenze favorevoli al contribuente. Unico effetto: un controproducente congestionamento degli organi giudicanti.

In proposito, l'introduzione dell'istituto del pagamento delle spese di giudizio, per la parte soccombente, costituirebbe un utile deterrente alla proposizione di ricorsi sostanzialmente infondati.

Unitamente a ciò, sarebbe senza dubbio opportuna la previsione dell'obbligo di assistenza alla lite, da parte delle categorie che professionalmente svolgono attività di consulenza ed ausilio in materia fiscale.

Questo comporterebbe anche la necessità di una difesa più meditata ed efficace per la parte pubblica, mediante l'istituzione di sezioni, presso i vari uffici, alle quali possa essere devoluta la cura della fase contenziosa.

Analogamente ai principi che ispirano il nuovo processo civile si propone, altresì, l'introduzione della provvisoria esecutività della decisione di primo grado, unitamente all'introduzione della sospensione cautelare, in relazione al pericolo di gravi e irreparabili danni ed

in presenza di *fumus boni iuris*.

Sotto il profilo della struttura del processo e degli organi giudicanti, può osservarsi quanto segue.

E' auspicabile la contrazione degli attuali quattro gradi di giudizio in due soli gradi, anticipati da una fase di "conciliazione" stragiudiziale, nella quale il contribuente e l'amministrazione possano essere messi in grado di valutare concretamente l'opportunità di risolvere la vertenza senza adire l'organo contenzioso, di cui si è già accennato.

Contestualmente, si propone l'opportunità di valutare l'introduzione di giudici monocratici ed altamente qualificati sotto il profilo professionale.

In ogni caso, resta da sottolineare l'emergenza di previsioni che operino un efficace intervento deflattivo in favore degli uffici giudiziari.

In primo luogo, è necessario restringere l'area di operatività delle norme penali tributarie (v. L. 516/82): tale obiettivo potrà essere perseguito limitando l'uso della sanzione penale alle sole violazioni che comportino un danno effettivo per l'Erario o, comunque, modulando le soglie di punibilità in modo tale da perseguire penalmente solo le evasioni più gravi.

A tale sistema dovrebbero accedere vere e proprie cause di non punibilità (dato il riferimento evidente a fattispecie criminose già perfette in tutti i loro

elementi costitutivi), delle quali si possa beneficiare anche per violazioni non direttamente collegate ad infedeli dichiarazioni o ad omesse fatturazioni, investendo anche i reati strumentali all'evasione.

In caso contrario ne uscirebbe ugualmente penalizzato il comportamento del contribuente realmente ravvedutosi.

E' opportuna, inoltre, l'introduzione di forme di incentivo alla regolarizzazione di posizioni che, sia pur dovute alla complessità degli adempimenti, sono di frequente sottoposte a sanzioni assai onerose.

Si ritiene, quindi, auspicabile la possibilità di correggere errori o omissioni delle dichiarazioni dei redditi mediante successiva dichiarazione, nell'ipotesi in cui non siano stati iniziati accessi, ispezioni e verifiche e che non siano state constatate violazioni (cd. "ravvedimento operoso, ex art. 14 L. n. 408/1990).

Una particolare considerazione deve essere svolta in merito all'ambito soggettivo di applicazione degli effetti esimenti del ravvedimento.

Infatti, non sempre vi è coincidenza tra soggetto legittimato ad effettuare la regolarizzazione fiscale (il contribuente) e la persona alla quale è attribuita la responsabilità penale per illeciti tributari: si considerino, in proposito, i casi di un amministratore cessato dall'incarico, di un componente di un consiglio di amministrazione o di un socio di minoranza nelle società

di persone.

Comunque, un più rapido svolgimento del contenzioso tributario porterebbe senza dubbio ad un'opportuna sinergia col giudizio penale, consentendo la commisurazione della sanzione penale all'entità dell'evasione accertata in sede tributaria.

Strumentale, a tali fini, è - ancora una volta - una revisione dell'impostazione della Legge n. 516/82, che colpisce principalmente violazioni formali (i c.d. fatti prodromici all'evasione), e costruire un sistema che recuperi la moralità della sanzione penale in materia tributaria, punendo l'evasione effettiva e non le inosservanze che talvolta possono risultare innocue, ed affidando in alcuni casi impropriamente al giudice penale l'accertamento dell'evasione in quanto tale.

Dando un rapido sguardo allo stato della legislazione tributaria, tale via non risulta ancora percorribile, poichè l'accertamento dell'evasione presuppone l'accertamento del reddito, e tale accertamento segue a tutt'oggi regole di prova assolutamente difformi dal principio di verità reale ed obiettiva cui si ispira il processo penale.

Non resta allora che prendere atto di una incompatibilità metodologica tra procedimento accertativo tributario e la legge del processo penale?

La legge 7.1.29 n. 4 aveva istituito la c.d.

pregiudiziale tributaria; la L. 516/82, viceversa, ha svincolato alcuni reati dall'accertamento del reddito e quindi dall'evasione dell'imposta ancorandoli a violazioni formali: tali, quelle inerenti alla tenuta delle scritture contabili, che non coinvolgono il giudice penale in operazioni a lui estranee, come l'accertamento.

Infatti, a proposito di tali operazioni estranee alla giurisdizione penale, la stessa L. 516/82 ha previsto, tra gli altri, il reato di frode fiscale che per essere accertato pone agli organi della autorità giudiziaria la necessità di quantificare le imposte dirette evase e, quindi, di procedere in ogni caso alla determinazione del reddito in una sede diversa da quella naturale che dovrebbe essere costituita dagli organi del contenzioso tributario.

6. Ci sia consentito, infine, di ripetere alcuni concetti e formulare alcune considerazioni che non vogliono essere delle conclusioni, stante la vastità del problema e la necessaria limitatezza della nostra trattazione, ma semplicemente ulteriori spunti per un "fisco severo" (come è stato detto) ma più giusto.

- Occorre spezzare il circolo vizioso dell'aumento della spesa pubblica e dell'affannosa ricerca di copertura del disavanzo incontrollato, attingendo a nuove imposte (si contano già dai 100 ai 120 tributi!) o inasprendo quelli esistenti.

- Occorre ripristinare il "dogma" costituzionale dettato dall'ultimo comma dell'art. 81 che deve essere inteso come principio generale di responsabilità nelle decisioni di spesa e che, pertanto, deve essere applicato a tutte le decisioni di spesa del settore pubblico, da chiunque adottate.

- Si deve procedere ad una immediata riforma dell'amministrazione finanziaria che risponda a criteri di professionalità, efficienza e responsabilità. Nell'ambito di un quadro generale di riferimento, si deve accentuare la managerialità e responsabilizzazione dei dirigenti degli uffici periferici, misurando la loro efficienza sui risultati e non sulle statistiche degli accertamenti che debbono ancora subire il vaglio del contenzioso.

- Il trattamento economico e l'organizzazione degli

uffici deve essere all'altezza dei delicati compiti a loro assegnati e dei risultati conseguiti e da conseguire.

- Sarebbe opportuno accorpere gli uffici IVA e imposte dirette, stanti le innegabili intercommissioni dei fatti economici relativi alla determinazione dei rispettivi imponibili. Il personale adeguatamente preparato, suddiviso per tipo di attività economiche e non per lettere alfabetiche, come avviene oggi, potrebbe altamente specializzarsi sì da conoscere tutte le connotazioni dei singoli settori assegnati e, quindi, esplicare su ciascun contribuente forme di controllo valide non solo per ambedue le imposte legate alla attività aziendale, ma anche più penetranti nella sostanza.

- Andrebbe recuperato personale dalla gestione di imposte quali quelle sui trasferimenti (registro - catastali - ipotecarie) e successorie.

Per tali imposte ci si potrebbe definitivamente svincolare dai valori effettivi e passare direttamente a valori convenzionali che non servano soltanto a limitare la potestà di accertamento degli uffici ma che diventino vere e proprie tabelle per la determinazione automatica degli imponibili.

Anche i tanto complessi valori di avviamento, almeno per determinati soggetti, potrebbero essere "catastalizzati" mediante coefficienti da applicare al volume d'affari così da dare certezze ai contribuenti

(calcolo automatico), eliminare costi di accertamento ed esazione e l'immane contenzioso tributario.

- Ampliare al massimo l'attività di controllo degli uffici sia attraverso liste selettive, come già avviene, che attraverso accessi mirati presso i contribuenti. Non è sufficiente controllare le grandi imprese che, quasi sempre, per loro complessità ed articolazione di responsabilità interne assolvono correttamente i doveri tributari, ma occorre fare il massimo sforzo nei confronti del grande settore del commercio e dei servizi.

Con una organizzazione specialistica, come sopra accennato, si potrebbe procedere anche ad un forte aumento delle verifiche mirate, anche parziali, focalizzate su elementi tipici dei conti aziendali quali le rimanenze, i conti finanziari, etc.

E' esperienza comune che il moltiplicarsi dei "contatti" innesca un circolo virtuoso e l'asseveramento inventariale anche di un solo dato, come le giacenze di magazzino, provoca necessariamente "l'allineamento" di tutti gli altri dati economici. Quindi, meno verifiche generali, che bloccano forze preziose talvolta per mesi e che rendono anche per il contribuente onerosa la presenza dei verificatori, ma molte verifiche parziali.

- Accanto ad una ripresa di efficienza dell'Amministrazione Finanziaria, animata da funzionari preparati e ben motivati e non distolti, come spesso

accade dalla pratica del doppio lavoro, si dovrebbe instaurare una epoca di serena collaborazione con il ceto professionale ed in particolare con i suoi organi rappresentativi.

I campi potrebbero essere molteplici e si dovrebbe uscire da una formale richiesta di osservazioni che, seppure innovative, appare nei fatti, più liturgica che sostanziale.

La collaborazione deve sussistere nella fase propositiva delle norme perchè solo in tale fase la grande esperienza della categoria che opera quotidianamente a contatto con le imprese e che conosce le problematiche interpretative e di applicazione delle norme, può risultare particolarmente preziosa.

Con un efficiente contatto con l'Amministrazione, la categoria può svolgere inoltre una opera di monitoraggio che potrebbe sfociare nella proposizione di problematiche interpretative di rilevanza generale nonchè nella segnalazione di disfunzioni e discrasie.

- Per rendere il rapporto più civile (ci sia consentito l'uso di un siffatto aggettivo) occorrerebbe dar luogo finalmente ad una tregua legislativa per far assestare la materia e correggere semmai le prassi applicative.

Le modifiche, se necessarie, non dovrebbero mai essere proposte a ridosso delle scadenze.

La collaborazione dei professionisti che redigono per

conto dei loro clienti le varie denunce fiscali (perchè si deve parlare di collaborazione anche nei confronti dell'Erario!) dovrebbe essere facilitata anzichè resa drammatica da un sistema di scadenze che rende gli studi professionali luoghi di calvario per alcuni mesi all'anno.

A prescindere dalla creazione o meno dei CAF i professionisti del settore (ragionieri e dottori commercialisti) dovrebbero poter apporre il visto di conformità sulle dichiarazioni dei propri clienti, presentarle secondo un calendario di scadenze più elastico rispetto al singolo contribuente, trattenendo la documentazione, a disposizione di eventuali verifiche, se non trasmettere addirittura i soli supporti magnetici.