

5

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 31 LUGLIO 1991

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FRANCO PIRO

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 15,30.

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

Audizione dei rappresentanti del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul sistema fiscale, l'audizione dei rappresentanti del CNEL.

Ringrazio Victor Uckmar, Giancarlo Fornari, Andrea Gianfagna, Valentino Giannotti ed Elena Angelini Irti per essere intervenuti a quest'audizione e, in particolare, per i documenti assai preziosi che ci hanno fatto pervenire, che saranno pubblicati in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna. Si tratta, a mio parere, di un lavoro ricco di sollecitazioni e di intuizioni costruttive in merito al problema principale che la Commissione finanze si pone, vale a dire l'individuazione di una nuova riforma fiscale a vent'anni di distanza dalla legge madre di tante battaglie, la n. 825.

Desidero rivolgere al CNEL anche un ringraziamento personale per il ragionamento relativo alla parità fra la carta dei diritti dei contribuenti e le responsabilità dell'amministrazione. Sono qui presenti insigni studiosi i quali sanno bene che proprio oggi la Camera dei deputati sta esaminando un progetto di riforma dell'amministrazione che rischia di restare vecchio e che, in ogni caso, registra in queste ore in aula una discussione datata soprattutto perché – come avete sottolineato – le questioni relative al diritto

ed al gettito sono collegate. In tal senso considero molto convincente l'elenco delle *escalation* fiscali e della *overdose* normativa contenuto nel vostro documento.

Generalmente nel corso delle nostre audizioni diamo prima la parola agli ospiti per una breve introduzione per poi sottoporli ad un fuoco di fila di domande, poiché il nostro compito non è soltanto indagare ma soprattutto arrivare alla definizione di soluzioni costruttive ed a questo fine l'opinione di un organo costituzionale della rilevanza del CNEL è di una certa importanza. Avevamo deciso di concludere il nostro lavoro il 7 luglio con l'audizione del ministro delle finanze, siamo stati però bruscamente interrotti da una serie di notizie e di comportamenti del Ministero delle finanze che hanno modificato i nostri programmi, tanto che ai primi di agosto non abbiamo ancora terminato le audizioni anche perché la nostra Commissione deve occuparsi di decreti-legge in scadenza e di alcune esternazioni nei confronti di persone sottoposte a danno personale oltre che patrimoniale.

Nel ringraziarvi ancora per la vostra presenza vi chiediamo di esporci in sintesi il contenuto dei vostri documenti.

GIANCARLO FORNARI, Consigliere del CNEL. Svolgerò una breve introduzione innanzitutto per spiegare il senso della nostra presenza qui ed il metodo seguito per realizzare la nostra indagine. Quello che esporremo è il parere del CNEL nel suo insieme e non una sommatoria dei pareri dei singoli appartenenti alle categorie ed alle forze sociali da noi rappresentate; siamo arrivati ad una sintesi che ha assemblato posizioni di partenza an-

che estremamente diverse, com'è facile che sia su un tema che coinvolge così da vicino gli interessi delle categorie e dei singoli cittadini. Ritengo importante sottolineare che il CNEL è riuscito a trovare un'intesa ed un'unanimità di posizioni non cercando di eludere i temi scottanti ma affrontando le questioni di attualità e di maggiore rilevanza politica. Siamo riusciti a produrre un documento di proposta che raccoglie in una visione unitaria le opinioni di tutte le categorie del mondo produttivo: credo sia questo il valore politico della nostra iniziativa.

Nel merito, tra i numerosi problemi che possono essere oggetto di esame, abbiamo affrontato soprattutto quello dell'efficienza dell'amministrazione tributaria, perché ci siamo resi conto nel corso delle indagini da noi promosse e dalle iniziative assunte in modo diretto, che questo problema condiziona tutti gli altri: qualunque provvedimento di legge, anche quello teoricamente più adeguato, rimane una predicazione priva di effetti se non vi è un'organizzazione che riesca a metterlo in pratica ed a raggiungere gli obiettivi prefissati. La realtà da noi verificata è quella di un'amministrazione che non è in grado di dare attuazione alle leggi approvate dal Parlamento. Siamo in presenza di una strozzatura, di un collo di bottiglia rappresentato da un operatore che non opera.

Abbiamo constatato questa situazione attraverso audizioni con operatori del Ministero delle finanze, funzionari, dirigenti, sindacalisti ed esponenti dell'anagrafe tributaria, delle società di appalto e delle società di informatica, dalle quali abbiamo ricavato un'insieme di conoscenze e siamo arrivati ad una conclusione pessimistica e sconsolante. Vi invitiamo caldamente a leggere i risultati di queste audizioni, poiché da questo fascicolo emerge chiaramente lo stato di frustrazione e di impotenza dell'amministrazione finanziaria e la condizione di funzionari che pur essendo più preparati ed attivi di quanto non appaia all'esterno, devono fare i conti con una struttura inesistente.

Come sapete, le informazioni non arrivano in tempo o non giungono affatto, quindi si registra una prima incapacità di leggere i dati; prima di esaminare le dichiarazioni trascorrono uno o due anni e spesso non si è in grado di accertare alcunché; inoltre, quand'anche si riesca ad effettuare l'accertamento, non è possibile procedere alla notifica in quanto manca il personale necessario. Tra l'altro, l'importo per le notifiche è di sole 200 lire ad accesso, quindi nessuno le fa, anche se mi sembra che proprio di recente tale somma sia stata aumentata. Una volta avviata la procedura di notifica, però, spesso non si trova il contribuente, perché ci sembra di aver capito (anche se questa notizia non dovrebbe essere troppo diffusa) che basta cambiare domicilio legalmente una volta ogni due anni per non pagare le tasse vita natural durante, perché l'amministrazione non è in grado di star dietro al contribuente. Se comunque riesce ad individuarlo, comincia l'iter dei ricorsi, durante il quale essa è incapace di decidere: quando lo diventa, non è in grado di riscuotere perché si ripete la trafila delle notifiche che non arrivano al contribuente, che nel frattempo ha cambiato indirizzo oppure, se si tratta di società, vi è stato un cambiamento di nome, nel senso che la società in questione si avvale della stessa sede e dello stesso personale ma giuridicamente è diversa dalla precedente.

È una macchina infernale, o meglio si tratta di qualcosa che non può essere neanche definito una macchina, perché in realtà non esiste: questa è l'amministrazione finanziaria del nostro paese. Abbiamo notato addirittura che non vi sono relazioni tra il centro e la periferia, nel senso che i dirigenti locali non partecipano alla programmazione dei loro adempimenti, che a sua volta è prevista in modo meccanico, per cui si affidano compiti delimitati relativi ad un certo numero di accertamenti senza considerare la loro qualità: poiché ciò che conta è soltanto il numero, effettuare un accertamento alla FIAT o presso un qualsiasi produttore di merletti è equivalente, nel

senso che conta sempre per uno (anche se adesso forse quello più importante viene calcolato uno e mezzo).

Tra l'altro, nella prospettiva dell'eliminazione delle dogane e dell'unificazione europea ritengo che si porranno problemi enormi legati alla caduta di quel minimo di strumenti di accertamento dovuto alla presenza delle dogane stesse; si verificherà una procedura di ulteriore complicazione della normativa e sarà necessario migliorare la professionalità del personale. Alle soglie del 2000, quindi, ci troveremo in una situazione che possiamo definire letteralmente catastrofica. Occorre perciò « tarare » ogni proposta proveniente sia dalle forze sociali sia, a maggior ragione, dal Parlamento, in base alla natura, alle capacità e alle potenzialità del soggetto che poi le deve mettere in pratica, altrimenti le ipotesi saranno teoricamente perfette ma risulteranno controproducenti o irrealizzabili sul piano pratico.

È di tutta evidenza, perciò, la necessità di una riforma. È inutile tornare ad affermare che tutte le riforme sono state varate tranne quella dell'amministrazione finanziaria (non sappiamo se ciò sia casuale o sia il prodotto di volontà perverse o di inefficienze collettive) perché, pur essendo la normativa cambiata due o tre volte, l'amministrazione si trova ancora ad un livello che definirei preunitario e la riforma non è stata varata.

Come ha ricordato il presidente Piro, finalmente esiste un progetto di riforma, che però è già obsoleto. Sappiamo che sono stati preannunciati emendamenti; noi, nella nostra qualità di rappresentanti del CNEL, abbiamo sottolineato l'opportunità di un solo emendamento riguardante l'ampliamento della facoltà regolamentare oltre le materie previste dagli articoli 5 e 12 del progetto stesso, pur rendendoci conto che ci troviamo nella solita situazione in cui si deve prendere o lasciare: o si fa presto e male oppure si fa tardi e bene, oppure ancora non si fa affatto. Siamo fortemente preoccupati che il gioco delle proposte o dei veti incrociati porti ad un nuovo rimpallo tra Ca-

mera e Senato, con il rischio che il provvedimento si perda per strada e trascorran altri quindici anni.

Esiste dunque una notevole esigenza di approvare tale provvedimento, che comunque non deve avere la pretesa di essere perfetto: se cercheremo di approvare un provvedimento perfetto, che disegni un'amministrazione ideale, non vi riusciremo, anche perché tale genere di amministrazione non esiste: ciò che è ideale oggi non lo sarà tra un anno. Se immaginiamo l'amministrazione come un'impresa che si possa una buona volta dare un assetto di tipo imprenditoriale, comprendiamo che la sua struttura deve essere flessibile, deve poter essere rivista in base alle esperienze, così come in ogni impresa variano l'assetto e il rapporto tra i fattori produttivi, l'organizzazione, gli investimenti. Del resto, mutano anche gli obiettivi.

Sottolineiamo con forza, perciò, che occorre prevedere grande flessibilità nelle procedure e che la possibilità di provvedere per regolamento governativo e non per legge deve essere prolungata nel tempo, in modo che sia possibile procedere ad aggiustamenti in base all'esperienza. Se vogliamo stabilire un quadro perfetto per mezzo della legge, ingessiamo quella che invece dovrebbe essere una realtà organizzativa modificabile; per esempio, se l'ufficio unico regionale di finanza non rappresenterà la soluzione minore, si troverà il modo di sdoppiarlo. Dobbiamo cercare di mettere in moto un procedimento abbastanza facile e non ingessato con lo strumento legislativo, evitando che occorran altri quindici anni per approvare la riforma.

Il secondo aspetto su cui desidero soffermarmi riguarda il potenziamento dei poteri e, insieme con questo, l'integrazione delle parti staccate dell'amministrazione. Non scendo nel dettaglio, ma immagino che nel corso delle audizioni abbiate potuto notare che l'amministrazione, oltre ad essere sottodotata, poco professionalizzata e male articolata, è anche disintegrata: come dicevo prima, il centro non colloquia con la periferia.

Quando siamo entrati in contatto con i direttori generali e i funzionari periferici, ci hanno ringraziato affermando che era la prima volta in cui riuscivano a parlare con dirigenti centrali. Un'azienda in cui manca il flusso di comunicazione tra centro e periferia, per definizione non può funzionare, perché manca l'integrazione tra l'apparato informativo e quello operativo. Tra l'altro, l'apparato informativo dell'amministrazione è costosissimo perché è affidato in appalto (contro questo principio ci siamo già pronunciati). L'amministrazione, già divisa tra settore civile e settore militare, rischia di essere disintegrata nei rapporti con le altre amministrazioni europee, per cui è necessario aumentare le capacità di integrazione evitando che il settore militare proceda autonomamente, con metodi sui quali, tra l'altro, vi sarebbe anche molto da osservare. Inoltre, occorrerebbe fare in modo che siano disponibili gli strumenti adatti: tra questi, poniamo in primo luogo quelli relativi al potenziamento della capacità di accertamento dell'amministrazione, che oggi risulta disarmata di fronte ai flussi finanziari e alle operazioni delle imprese o di contribuenti autonomi.

Bisogna andare a guardare il punto dove si coagulano questi afflussi. Abbiamo chiesto che venga abolito in modo totale ed immediato il segreto bancario nei confronti del fisco e che sia istituita una banca dati alla quale vengano comunicate tutte le operazioni di accensione di un conto corrente da parte di qualunque contribuente, in modo che l'amministrazione conosca *a priori* l'esistenza di conti bancari in capo a chiunque. A nostro avviso, questa è una condizione essenziale perché si possa parlare in termini seri di lotta all'evasione fiscale ed è importante che tale richiesta sia stata condivisa da tutte le categorie.

Inizialmente avevamo immaginato una formula di compromesso, simile a quella alla quale sta lavorando il SECIT, che prevedeva l'abolizione del segreto bancario per i soggetti compresi nelle liste degli evasori o per quelli che hanno fatto dichiarazioni non in linea con i coeffi-

cienti di congruità. Proprio le categorie che dovrebbero essere più svantaggiate da questo provvedimento, invece, hanno sostenuto che l'abolizione del segreto deve essere immediata e deve riguardare tutti i contribuenti, senza nessuna misura *soft* di passaggio.

Anche in relazione a quanto affermato poco fa dall'onorevole Piro, vorrei sottolineare che ci siamo posti il problema della simmetria necessaria nei rapporti tra amministrazione e contribuente; a nostro parere, infatti, non sarebbe equo che nel momento in cui andiamo a rafforzare prepotentemente le prerogative dell'amministrazione, lasciamo che il contribuente rimanga un soggetto passivo rispetto a questi nuovi poteri. Riteniamo opportuno mettere i cittadini su una posizione di parità rispetto all'amministrazione finanziaria per evitare prevaricazioni e riteniamo che ciò preluda alla creazione di un rapporto diverso, basato sulla fiducia reciproca e non più sulla reciproca volontà di prevaricazione.

Alcune forze sociali nell'ambito del CNEL hanno affermato che sarebbe un errore parlare di carta dei contribuenti proprio oggi, nel momento in cui emerge così clamorosamente il fenomeno dell'evasione fiscale: noi abbiamo invece ritenuto che questo non fosse un motivo per non farsi promotori di una carta dei diritti, in primo luogo perché è raro che i contribuenti prevaricati siano gli stessi che evadono il fisco e in secondo luogo perché ci sembra sbagliato mettere l'amministrazione sullo stesso piano dei cittadini disonesti, consentendo che agli abusi si risponda con altri abusi. Ci sembra comunque giusto che l'amministrazione si comporti con equità e che si creino rapporti nell'ambito dei quali il contribuente abbia la certezza che, se si comporta correttamente, l'amministrazione farà altrettanto.

Per questi motivi abbiamo appoggiato in modo esplicito l'iniziativa dell'onorevole Piro di una carta che sancisca alcuni diritti dei contribuenti, anzi abbiamo individuato alcuni elementi nuovi (che a titolo di contributo proponiamo di ag-

giungere all'elaborazione esistente), tra i quali il diritto all'informazione ed alla buona fede. Abbiamo ipotizzato un ufficio dei garanti del contribuente che potrebbe diventare anche un canale per la presentazione di eventuali denunce nei casi di comportamenti prevaricatori. Sappiamo tutti, infatti, che esistono fenomeni di corruzione nell'amministrazione finanziaria e riteniamo utile la creazione di un ufficio che prenda in esame le lamentele dei contribuenti sottoposti a vessazioni o concussioni: una sorta di difensore civico interno al fisco. Naturalmente occorre procedere con cautela, perché non si deve dar vita ad uno strumento che freni il lavoro degli uffici ma che concorra a recuperare la legalità all'interno del sistema tributario.

La ricerca della legalità è necessaria anche per fare in modo che l'inasprimento del carico tributario che viene ventilato non incontri l'opposizione ed il contrasto netto dei contribuenti. Siamo ad un momento di svolta e crediamo che si debba aumentare la pressione fiscale solo come *extrema ratio* senza gravare sui contribuenti e sui cespiti già tassati, ma cercando di individuare quelli che sfuggono al fisco. In ogni caso, siamo contrari al ricorso a misure quali l'eliminazione del *fiscal drag*, che rappresenterebbe un ritorno al passato.

Abbiamo proposto interventi di carattere equitativo nei confronti delle famiglie, in particolare per quelle monored-dito; consideriamo utile l'istituzione dei centri di assistenza fiscale, opportunamente integrati con l'amministrazione tributaria, eliminando però la discriminazione che si è venuta a creare ai danni dei lavoratori dipendenti e delle organizzazioni sindacali, discriminazione che riteniamo ingiustificata.

L'ultima questione riguarda il condono: respingiamo con forza la politica dei condoni, perché riteniamo sia distruttiva per la ricostruzione della credibilità del sistema tributario e deleteria per la certezza del diritto e per l'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge.

PRESIDENTE. Nel ringraziare il dottor Giancarlo Fornari per la sua introduzione, vorrei far presente al CNEL che molto spesso la Commissione finanze è oggetto di polemiche, come per esempio è avvenuto in merito al segreto bancario. Vorrei fosse informati del fatto che nel corso dell'esame di un decreto sul riciclaggio del denaro sporco, secondo il quale non era consentito al fisco l'accesso ai dati, fu presentato un emendamento, accolto all'unanimità dalla Commissione, che consentiva l'utilizzazione di questi dati a fini fiscali con tutte le garanzie di legge.

Ci troviamo in una situazione assai strana: gli stessi governanti che accusano il Parlamento di ritardi propongono delle norme che gridano vendetta di fronte a Dio e agli uomini; il Parlamento le corregge e si trova accusato di voler difendere qualcosa che non si sa bene se sia o meno una norma di legge. In ogni caso, in questa Commissione vi è sempre una grande cautela nell'accogliere i testi del Governo così come vengono presentati, poiché sappiamo bene che una cosa sono le dichiarazioni ed un'altra le leggi. Spesso dobbiamo riscrivere i testi per consentire loro di essere inseriti in uno stato di diritto, convinti come siamo che aumentando il diritto aumenta anche il gettito.

VICTOR UCKMAR, Consigliere del CNEL. Aggiungo qualche osservazione alla chiara e completa esposizione del collega Fornari. La considerazione da cui partiamo è che tutto va male tranne il gettito, tant'è vero che per il 1990 ci siamo doluti che sia cresciuto soltanto del 12,50 per cento (cioè con un incremento di gran lunga superiore a quello del reddito nazionale o a quello del tasso di inflazione), perché negli anni precedenti ci eravamo abituati a percentuali del 16-18 per cento. La pressione fiscale, quindi, è stata molto forte ma, paradossalmente, quando più forte è la pressione si acquiscono i difetti di un fisco non equo, non trasparente e non efficiente.

Il collega Fornari nel suo intervento ha posto l'accento sull'inefficienza o inadeguatezza dell'amministrazione finanziaria; però in questa sede aggiungerei, anche per fornire qualche spunto alla futura legislazione – pur condividendo l'esigenza di un'amministrazione efficiente ed adeguata, che faccia funzionare il sistema – che è necessario innanzitutto costruire il sistema stesso. I difetti dovuti alla mancanza di equità, di trasparenza e di efficienza si riscontrano particolarmente nella fase della legislazione, sia perché la struttura è anacronistica, perché la base del nostro ordinamento tributario risale ad un periodo in cui l'economia era ancora prevalentemente agricola e non industrializzata, sia perché negli ultimi cinque anni si contano oltre 500 provvedimenti in materia tributaria, tra i quali 201 decreti-legge, di cui soltanto 41 convertiti nel testo iniziale, mentre gli altri hanno subito modificazioni.

Il caso più recente è quello del decreto-legge sul *capital gain*. Ciò determina notevoli difficoltà non soltanto per i contribuenti, ma anche per i funzionari della pubblica amministrazione. Il sindacato ci ha comunicato che il tempo che essi debbono dedicare alla sola lettura dei provvedimenti legislativi, delle circolari, delle varie istruzioni e dei provvedimenti del SECIT ammonta a circa il 15 per cento della loro attività lavorativa. La legislazione è farraginosa oltre che improvvisata, manca la preoccupazione per il futuro, perché il ministro delle finanze è sempre sospinto a raccogliere quanto gli è necessario per soddisfare le richieste del tesoro.

Ogni giorno leggiamo una notizia nuova. Il Presidente del Consiglio ha parlato di un'imposta patrimoniale sugli immobili; il ministro delle finanze ha detto che occorre conferire alle regioni il potere di istituire un'imposta relativa alla capacità contributiva dei soggetti per sopprimere alle esigenze sanitarie: ma ci rendiamo conto di cosa voglia dire andare a creare un'organizzazione a livello regionale? Pertanto, si possono immaginare per il futuro determinati interventi, ma

non si tratta di misure di immediata attuazione.

Assistiamo ad un ritardo congenito nel recepire le direttive e persino i regolamenti della Comunità economica europea e subiamo la concorrenza degli altri paesi della CEE. Teniamo presente, infatti, che l'attuazione dell'Atto unico comporterà interventi soltanto in alcuni settori. Direi che si è verificata una sorta di macchinazione da parte di altri Stati, nel senso che con l'Atto unico si sono volute abbattere le barriere fiscali, ma non si è disposto nulla per quanto riguarda l'imposizione diretta, e ciascuno Stato in questo campo deve agire per proprio conto. Allora, gli altri paesi si stanno già muovendo: addirittura, in Gran Bretagna è stato pubblicato un volume – che vado a richiamare in ogni occasione – intitolato *The United Kingdom as a tax heaven*. Si presenta quindi un problema di concorrenzialità estremamente pericolosa per l'attività economica del nostro paese.

È inutile aggiungere che non vi è equità, perché in ogni categoria di reddito si sono formate delle nicchie: ritenuta, non ritenuta, differenziazioni, tassazione elevatissima degli interessi bancari, probabilmente per spingere all'investimento di buoni del tesoro: se è necessario presentare la denuncia dei conti correnti bancari, dovrebbe esserlo anche per i titoli di Stato, con i quali spesso si sono fatte cose che non oso riferire in questa sede.

Sono d'accordo, quindi, sugli interventi sull'amministrazione, ma occorre pensare alla legislazione, che peraltro non può essere improvvisata. Chi vive ogni giorno a contatto con il settore sa che è difficilissimo, ma perché non vogliamo seguire la strada intrapresa in altri paesi, dove esistono organi appositi come il *Committee of taxation*, statunitense? Il ministro delle finanze deve disporre di un organo che non rappresenti un semplice consulente, ma che si occupi anche di ricerca, che abbia i mezzi per riferire e che assista anche nell'attività di *drafting*. Credo che molti dei nostri guai derivino proprio dalla legislazione. Essa non è

equa né trasparente, l'amministrazione non è equa né trasparente né efficiente, la giustizia non è equa né trasparente né efficiente: in tutte e tre queste fasi siamo purtroppo, come osserva il ministro delle finanze, allo sfascio completo.

Non vorrei, presidente, che l'evasione fosse una delle magiche parole per non fare nulla, cioè per continuare a improvvisare. L'evasione, infatti, non è un male soltanto italiano, perché la riscontriamo in quasi tutti i paesi del mondo. Le statistiche negli Stati Uniti (dove in genere sono compilate abbastanza bene) denunciavano, prima della riforma reaganiana, un totale di 93 miliardi di dollari, equivalenti a circa il 50 per cento del deficit pubblico. Sappiamo tutti per averlo letto sui giornali che cosa accade in Germania: mi è sembrata significativa la fuga di capitali che si è registrata quando fu introdotta una *untold tax* che aveva soltanto la funzione della ritenuta d'acconto sugli interessi che i risparmiatori andavano a percepire. Non si trattava di una nuova tassazione, ma appena fu introdotta vi fu la fuga di grossi capitali: 45 miliardi di marchi tedeschi passarono nel breve volgere di tre giorni dalle banche tedesche a quelle lussemburghesi.

Nel mondo vi è una forte preoccupazione per l'evasione fiscale, specialmente in certi settori e soprattutto nei paesi in cui non è stato creato un contrasto di interessi. Il CNEL, quindi, si è posto il problema di come combattere tale fenomeno ed abbiamo constatato che esso è minore laddove vi sono contrasti di interessi tra imprenditori e lavoratori subordinati, tra imprenditori e lavoratori autonomi, dove vi sono ritenute sugli interessi bancari e così via.

Ci siamo occupati di un settore particolare, quello dei fabbricati, nel quale, com'è noto, è consentita una detrazione forfettaria del 25 per cento senza alcuna documentazione; è esperienza di noi tutti che quando chiediamo la ricevuta per un lavoro svolto nella nostra casa ad un imbianchino o ad un tecnico della televisione, come risposta otteniamo una maggiorazione del prezzo del 19 per cento oppure la sicurezza che questi soggetti

non risponderanno ad una seconda chiamata da parte nostra. Naturalmente non tutti siamo disposti a pagare un sovrapprezzo che poi non possiamo recuperare.

Vi sono certamente zone nelle quali è possibile combattere questo fenomeno, ritengo, però, che negli ultimi anni si sia registrato un sostanziale recupero dell'evasione fiscale (nel 1987 il ministro Guarino calcolò che circa 250 mila miliardi di reddito sfuggivano alla tassazione). D'altra parte, dagli elenchi pubblicati nei giorni scorsi si desume che permangono frange marginali, ma si tratta di evasione presente anche negli Stati Uniti, in Inghilterra, in Francia e in tutto il mondo.

Non vorrei che si incentrasse l'attenzione esclusivamente nella lotta contro l'evasione e si dimenticassero tutti gli altri elementi che purtroppo sono tipici del nostro ordinamento: la mancanza di equità, di trasparenza, di efficienza e soprattutto la mancanza di una preparazione culturale e di uno strumento che possa assistere il legislatore e l'esecutivo in modo permanente.

La mia opinione personale — che avevo già espresso il 13 luglio 1989 nel corso di un'audizione presso le Commissioni bilancio riunite di Camera e Senato — è la seguente: sono membro fin dalla sua costituzione del Consiglio superiore delle finanze (organo in cui riponevo particolare fiducia poiché è l'unica sede nella quale i direttori generali del Ministero delle finanze siedono intorno ad un tavolo insieme ai rappresentanti della Banca d'Italia, della Guardia di finanza, del SECIT, della Avvocatura dello Stato ed a quattro membri laici): fatta eccezione per Francesco Forte, Giuseppe Guarino e Antonio Gava, nessun ministro delle finanze ha mai interpellato questo organismo. Il ministro Formica ci ha convocato alcune volte per la nomina degli ispettori del SECIT, ma si trattava di un adempimento obbligatorio. Considero un'inaccettabile manifestazione di arroganza il fatto che il Consiglio superiore delle finanze non venga mai ascoltato in relazione alle tematiche che oggi ci rendono così preoccupati.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Fornari ed il professor Uckmar ed invito gli altri rappresentanti del CNEL ad intervenire nel merito dopo aver ascoltato le domande dei commissari.

VINCENZO VISCO. Ringrazio i rappresentanti del CNEL per quanto ci hanno detto e per i documenti che ci hanno inviato che, peraltro, almeno in parte erano già noti ad alcuni di noi.

In realtà non ho molte domande da rivolgere poiché condivido gran parte delle considerazioni svolte, anche se mi sembra di intravedere qualche dialettica interna; voglio, però, fare alcune osservazioni sull'intervento del dottor Fornari, che condivido totalmente. Non vi sembra in contraddizione l'analisi da voi fatta della situazione dell'amministrazione finanziaria con l'invito ad approvare comunque una riforma che non ha nulla a che vedere con quanto da voi suggerito?

Forse non sapete che proprio questa mattina si sta discutendo questo provvedimento e sono stati presentati molti emendamenti che vanno esattamente nella direzione da voi indicata per quanto riguarda numerosi problemi: i rapporti con la Guardia di finanza, la flessibilità assoluta da attribuire al consiglio di amministrazione, la netta separazione dal potere politico e quindi l'autonomia dell'amministrazione, la creazione di un apposito ufficio per i rapporti con i contribuenti, la separazione tra attività legislativa e regolamentare e attività di amministrazione (perché attualmente le direzioni generali si occupano soprattutto di coordinare leggi, emendamenti e circolari e non si interessano dell'andamento degli uffici). Naturalmente questi emendamenti, avendo ricevuto il parere contrario del Governo e del relatore, saranno tutti respinti.

L'incongruenza che ho rilevato sta nel fatto che se i problemi sono questi, è inutile affrontarli parlando d'altro. Si tratta comunque di una storia ormai vecchia, che risale a quindici anni fa, e le polemiche ed i disaccordi in merito a

questo disegno di legge sono rimasti sostanzialmente immutati.

Ritengo che il contributo del CNEL sia molto utile, anche se una serie di questioni sono già alla nostra attenzione da tempo. Un problema importantissimo sottolineato dal dottor Fornari, per esempio, è quello del ritardo con cui le informazioni arrivano all'amministrazione. Ebbene, voi sapete che il Senato ha approvato un disegno di legge sui centri di assistenza fiscale nel quale il Governo ha recepito parte di una nostra proposta di legge, cioè quella relativa all'attribuzione a sostituti di imposta di una serie di obblighi od oneri che porterà all'eliminazione di una serie di dichiarazioni. Ma la proposta di legge conteneva anche un'altra parte, secondo me più importante, che prevedeva che, come accade in altri paesi, le dichiarazioni fossero presentate in banca, dove si dovrebbe consegnare, invece dell'attuale modulo, il frontespizio e quello che una volta era il quadro N, cioè gli elementi in base ai quali l'amministrazione fa la liquidazione. Le banche memorizzerebbero, come peraltro già accade, le informazioni ed entro sei mesi l'amministrazione disporrebbe di tutti gli elementi per fare la liquidazione; i contribuenti conserverebbero la dichiarazione e l'amministrazione convocherebbe coloro che vuol sottoporre ad accertamento. Poiché questa procedura consentirebbe un enorme risparmio di tempo, vorrei ascoltare il parere dei nostri ospiti in materia.

Da tempo è stato presentato un progetto di legge delega sull'abolizione del segreto bancario a fini fiscali, che è stato respinto almeno cinque volte, nel periodo che va dalla sessione di bilancio ad oggi. Non capisco: se sono tutti d'accordo, forze sociali, ministro delle finanze e così via, perché il progetto di legge è respinto? Spero che sarà messo all'ordine del giorno di una delle prime sedute dopo la riapertura in modo da poterlo esaminare al più presto. Tra l'altro, trattandosi di una legge delega, sarebbe di competenza del Governo, quindi non dovrebbero sussistere problemi.

PRESIDENTE. Continuiamo la seduta con le domande degli altri colleghi che desiderano intervenire, anche se avrei dovuto dare una risposta scritta al collega Visco, il quale mi ha inviato una lettera sull'ultimo argomento da lui trattato; ma il presidente della Commissione finanze di solito fa prevalere l'etica della responsabilità su quella della convinzione. Se prevale quest'ultima, infatti, che com'è noto porta ad atteggiamenti autoritari o iracundi, il presidente della Commissione finanze dovrebbe *ex informata conscientia* dire che è ora di finirla con un Governo che dice di voler abolire il segreto bancario ed ogni volta vota contro le proposte presentate. Delle due l'una: o non lo vuole abolire, e allora è meglio che stia zitto, oppure, se lo vuole abolire, voti a favore delle proposte presentate. Vi è anche una terza via: presenti una sua proposta, perché nessuno qui rivendica il primato su tale iniziativa. La proposta del Governo finora è stata quella del decreto-legge sul riciclaggio, al quale mi riferivo prima. Questa è una sede nella quale non si fa la lotta all'evasione (lo dico in termini provocatori): il Governo deve governare, il Parlamento deve approvare le leggi, la lotta all'evasione è condotta dall'amministrazione finanziaria e dalla Guardia di finanza.

FRANCESCO AULETA. Dalla lettura dei documenti fornitici dai rappresentanti del CNEL e dai loro interventi nell'audizione odierna mi sembra emerga la seguente situazione: la pressione fiscale italiana è ormai allineata a quella degli altri paesi europei e si ipotizza che non sia più possibile andare oltre.

Il professor Uckmar ha affermato che l'evasione fiscale esistente in Italia è tutto sommato fisiologica, essendo *grosso modo* equiparabile a quella che si registra negli altri paesi. Contemporaneamente, però, nel documento del CNEL è giustamente richiesto un diverso e migliore trattamento fiscale della famiglia. Ma per fare ciò è necessario reperire nuove entrate; poiché non si ritiene di aumentare la pressione fiscale e l'evasione esistente

sembrerebbe fisiologica, quali sono le fonti dalle quali bisognerebbe attingere nuove entrate per poter riconoscere un miglior trattamento fiscale alle famiglie?

Si è parlato della complessità della macchina amministrativa finanziaria, ma non si è fatto riferimento alla complessità della normativa fiscale. Ci rendiamo conto che parlare di semplificazione in questo campo è diventato difficile se non impossibile; ma non si dovrebbe tentare di individuare una soluzione che alleggerisca il contribuente e la stessa amministrazione finanziaria dai continui adempimenti, molto spesso complicati, contraddittori e di difficile interpretazione?

GIUSEPPE RUBINACCI. Illustre professor Uckmar, devo porle una domanda che rivolgo da tanti anni: l'ultima volta ho avuto l'occasione di rivolgerla proprio nella sede del CNEL, alla presenza dell'onorevole Piro, del professor Tremonti e di altri. Credo di essere un contribuente onesto, anche perché non posso sfuggire. Allora, non sono affatto d'accordo sulla pressione fiscale imposta dal Governo e dai suoi « consiglieri ». Per quale ragione la pressione fiscale è calcolata in maniera non corretta, arbitraria, falsa, non rispondente alla realtà? Al numeratore non sono posti i tributi locali; al denominatore, troviamo nel prodotto interno lordo, oltre che le rimesse degli emigranti, anche le imposte indirette, gli ammortamenti e gli incentivi alla produzione. Se dovessimo depurare i due termini della frazione, arriveremmo ad una pressione fiscale che secondo i miei calcoli supera il 60 per cento.

Qual è il limite di sopportabilità del contribuente e quale quello della libertà del cittadino? Sono convinto che quando il contributo alla spesa pubblica supera il terzo del reddito personale, già si è nella condizione di sudditi e non di cittadini. Inoltre, perché non dobbiamo arrivare alla trasparenza?

Non credo che gli articoli 53 e 81 della Costituzione siano stati inseriti per caso; ritengo anzi che tra loro esista una correlazione, perché questo doveva essere

lo spirito del legislatore costituente. Se è vero che all'articolo 53 si afferma che ciascun cittadino deve concorrere alle spese dello Stato in rapporto alla propria capacità contributiva, è anche vero che l'articolo 81 stabilisce che nessuna spesa può essere fatta senza copertura. Dal combinato disposto di questi articoli si deduce che la spesa non deve superare la capacità contributiva della nazione. Credo perciò che ogni legislazione tributaria debba tener presente questi due principi fondamentali, per cui il ministro delle finanze non può continuamente rincorrere il ministro del tesoro. Sarei anche del parere che la titolarità dei due dicasteri sia affidata alla stessa persona, in modo che la mano destra sappia quello che fa la sinistra.

RENATO RAVASIO. Desidero ringraziarvi per la documentazione che ci avete fornito: ho dato una rapida scorsa al contenuto e ho potuto constatare che si tratta di un lavoro eccezionale per il proseguimento della nostra indagine. Avete avuto la possibilità di accedere ad informazioni che a noi sono state precluse anche perché, avendo come riferimento il Governo, non siamo in condizioni di disporre delle informazioni provenienti dagli operatori del settore, cioè dai funzionari del Ministero delle finanze che, a mio avviso, rappresentano il livello che dovremmo privilegiare in questa fase. Spero, comunque, che avremo la possibilità di colmare tale lacuna.

Approfittando del fatto che disponete di un osservatorio particolare, desidero premettere una considerazione di carattere generale. Nel 1973 il nostro paese ha introdotto un sistema fiscale molto simile a quello degli altri paesi occidentali, in particolare a quello americano, per quanto riguarda la tassazione del reddito. Ho l'impressione – ma credo non sia solo un'impressione – che negli ultimi tempi anche in Italia si siano verificati due grandi cambiamenti: quello del mondo del lavoro e quello dei comportamenti collettivi di investimento, consumo e risparmio. Sono due problematiche che toc-

cano la formazione del reddito e quindi la principale fonte di imposizione del nostro paese.

Per quanto riguarda il primo punto, mi pare che il nostro sistema fiscale sia ancora fortemente legato ad un'idea preterziaria della struttura economica, secondo la quale si fa riferimento al lavoro agricolo, industriale e burocratico; negli ultimi anni, invece, è esploso il lavoro legato al settore terziario che attualmente assorbe il 65 per cento degli occupati. È noto anche che il terziario è formato da lavoro indipendente con prevalenza di lavoro irregolare. Dai dati ISTAT relativi al periodo 1984-1989 si ricava che il lavoro dipendente regolare è diminuito dell'11 per cento, mentre quello irregolare è aumentato del 9 per cento: nello stesso periodo i lavoratori indipendenti non regolari sono aumentati del 20 per cento. In pratica, in cinque anni si è registrato un incremento di occupazione irregolare del 30 per cento.

Tale tendenza, peraltro, non è esclusiva del nostro paese, tant'è vero che in Inghilterra i lavoratori atipici ed irregolari sono circa 5 milioni, in Germania sono circa 6 milioni e secondo una stima del CENSIS negli anni ottanta quelli del nostro paese erano circa 6-7 milioni, probabilmente aumentati negli ultimi anni. Di conseguenza anche il nostro sistema fiscale deve trovare un diverso modo di individuazione dell'imponibile; sarebbe interessante ricavare anche dall'esame approfondito da voi condotto qualche indicazione concreta per il nostro lavoro, anche se comprendo che non è impresa facile.

La seconda considerazione riguarda la modifica dei comportamenti del cittadino medio, che non è più teso alla formazione del reddito ma ha una attenzione particolare per la patrimonializzazione e la ricerca di investimento; il risparmio non è più legato al deposito bancario o ai titoli di Stato, ma si rivolge verso polizze integrative e di pensione, vengono quindi a mancare alcune fonti di tassazione.

Ho rilevato un'attenzione particolare per le problematiche legate all'ammini-

strazione finanziaria; condivido le vostre valutazioni anche perché vi è stata una riforma del sistema tributario ma non ci si è preoccupati di modificare la struttura che deve attuarla. Sarebbe interessante vedere anche se avete fatto una valutazione del personale occupato; abbiamo fatto un viaggio di studio negli Stati Uniti nel corso del quale abbiamo riscontrato che il personale della amministrazione finanziaria degli Stati Uniti ammonta a circa 100 mila unità. Nel nostro paese i dipendenti del Ministero delle finanze sono 73 mila, vi sono poi 70 mila finanzieri, il 50 per cento dei quali è preposto ad attività di controllo: in totale, quindi, arriviamo a circa 108 mila unità. Ho l'impressione che questo personale sia utilizzato e distribuito male, e probabilmente non è stato determinato bene il carico di lavoro per dipendenti: ogni ufficio distrettuale ha il suo « compito » da svolgere, effettuati un certo numero di accertamenti ha risolto il suo problema senza bisogno di entrare nel merito dei singoli accertamenti.

Nei giorni scorsi, recandomi presso un ufficio provinciale dell'IVA, mi sono meravigliato scoprendo che adesso, oltre al numero degli accertamenti da effettuare, viene indicata anche la cifra da recuperare a tassazione. Tale scoperta mi ha procurato qualche agitazione: nella provincia di Bergamo, per esempio, è stata indicata per l'IVA la cifra di 54 miliardi. Voglio sperare che la determinazione di questo valore sia giustificata da dati a monte.

Nella sostanza, mi sembra che la nostra amministrazione finanziaria abbia perso la sua soggettività di classe dirigente e stia svolgendo soprattutto una funzione servente rispetto a decisioni legislative, non ha il gusto del *grand commis* che hanno altri burocrati, come per esempio i prefetti, i diplomatici, i funzionari del tesoro. Probabilmente vi è bisogno anche di un recupero dello *status* di questo importantissimo settore dell'amministrazione dello Stato.

GASTONE PARIGI. Vorrei sapere da voi come si può difendere la fonte di produzione del reddito, nella fattispecie l'impresa che è l'unica vera fonte di produzione del reddito, dagli attacchi devastanti di interi comparti scatenati della polizia tributaria e della Guardia di finanza. Non si tratta di una domanda campata in aria, ma riferita a fatti concreti che si verificano ai nostri giorni, in determinate province, in relazione ad aziende ben individuate.

Interi reparti con grinta militare la mattina scattano in tutte le direzioni e nella mia provincia, Pordenone, invadono *manu militare* dieci, dodici, quindici aziende appartenenti ad un unico settore; vi si installano e vi rimangono per mesi interi, uscendone con un bottino in alcuni casi di 50-60 miliardi tra IRPEG, ILOR ed IVA. Tale bottino può essere così esemplificato: si pretende che una bottiglia da un litro ne contenga cinque.

Questa pretesa, giustificata come un'applicazione delle disposizioni di legge, dimostra l'assurdità di determinate norme che, ancorché volte a punire le evasioni, le puniscono in modo tale che si può dire che il colpevole viene fucilato tre volte. Non esiste logica economica, finanziaria, monetaria o di giustizia in quelle che diventano vere e proprie rapresaglie che come conclusione hanno il fallimento tributario, poiché interi settori di produzione, che danno lavoro a migliaia di dipendenti, devono essere chiusi con i sigilli del tribunale.

Poiché è dimostrato che almeno in questo caso il potere legislativo che noi rappresentiamo, non ha alcuna forza per impedire queste azioni, che sono più devastanti di avvenimenti sismici, la mia provincia – e penso anche altre – subisce danni superiori a quelli del terremoto del 1975, dato che il numero di disoccupati, di fallimenti, di licenziamenti e di danni materiali provocati è senz'altro superiore. È dimostrato che il potere legislativo, i parlamentari, di fronte a queste situazioni possono fare ben poco, potendo presentare soltanto interrogazioni o generiche proteste: bisogna anche stare attenti

a protestare perché magistrati inquirenti potrebbero incattivirsi ancora di più nei confronti degli inquisiti. In sede locale, noi parlamentari stiamo ben attenti a non parlare troppo di questi episodi perché potremmo attirare sul contribuente l'odio di determinati magistrati. Ma in questa sede dobbiamo parlare con chiarezza di queste cose.

Cosa possono fare organismi di studio, che dispongono di supporti scientifici ed hanno grande autorevolezza, come appunto il CNEL, per indurre questi signori a fissare un limite in questa azione di devastazione, che non tiene minimamente conto del fatto che se il fisco attua la redistribuzione del reddito deve anche garantirne la produzione? Cosa si può fare perché sia seguita una logica in questa sistematica, che ha raggiunto i livelli di una vera e propria rappresaglia militare?

VALENTINO GIANNOTTI, *Consigliere del CNEL*. Presidente, sono un po' stupito perché siamo venuti a illustrare alla Commissione finanze il nostro studio, approvato all'unanimità dalle parti sociali, ma i parlamentari siete voi. Vi rivolgete a noi come se fossimo « superparlamentari », onnipotenti, mentre il CNEL è un organo di osservazione e proposta, e oltre a ciò non può andare. Noi abbiamo redatto lo studio, ma voi vi raccomandate a noi: se si deve fare una società di mutuo soccorso, facciamola subito, ma non so quale apporto concreto possa dare, escluso quello di terminare questa riunione non certo con molto ottimismo.

GASTONE PARIGI. È uno scambio di disperazione!

VALENTINO GIANNOTTI, *Consigliere del CNEL*. Sì, ma non è che due disperazioni fanno una gioia, anzi fanno una tragedia.

Mi soffermerò brevemente su tre temi. In primo luogo, signor presidente, vorrei che quando i ministri delle finanze annunciano determinati provvedimenti non usassero il termine scioccante « stangata »: ciò determina conseguenze psico-

logiche deleterie presso tutti, nelle imprese, nei singoli, nelle famiglie.

PRESIDENTE. È colpa del film!

VALENTINO GIANNOTTI, *Consigliere del CNEL*. Lo so, ma il film era divertente e le dichiarazioni dei ministri sono avvilenti: il termine « stangata » dovrebbe essere eliminato dalle dichiarazioni relative ai provvedimenti fiscali.

In secondo luogo ricordo che tutte le parti sociali (chi le parla rappresenta la Confcommercio) sono state contrarie ai condoni. Sostengo la tesi che in Italia la migliore vendetta è il condono, che ottiene l'unico risultato di premiare coloro che hanno fatto i furbi. La nostra affermazione cosciente, seria e responsabile di contrarietà ai condoni contenuta nel documento che abbiamo predisposto ...

PRESIDENTE. Usate il termine « condoni » al plurale o al singolare?

VALENTINO GIANNOTTI, *Consigliere del CNEL*. In Italia vi sono stati tanti condoni.

PRESIDENTE. Siete contro il condono o i condoni?

VALENTINO GIANNOTTI, *Consigliere del CNEL*. Se siamo contro il condono, siamo contro i condoni.

PRESIDENTE. Come lei sa, la discussione è se occorra « il » condono o se invece dobbiamo prenderci i « condonini ».

VALENTINO GIANNOTTI, *Consigliere del CNEL*. No, presidente, sono contro il condono, perché tale misura dimostra solo l'impotenza dell'amministrazione finanziaria di reperire in maniera ordinata e strategica il proprio sostentamento. Poiché in Italia si è condonato in qualsiasi materia, da quella fiscale a quella previdenziale e così via, è logico che in via consequenziale sono contro i condoni, che ci hanno sempre penalizzato.

Il terzo aspetto che desidero affrontare è quello del segreto bancario. Forse, presidente, al CNEL siamo stati più bravi di voi, perché le forze economiche in esso rappresentate hanno dimostrato di essere favorevoli all'abolizione del segreto bancario *tout court*. Sicché, le domande che ci avete rivolto ci hanno fatto molto piacere; siamo sempre disponibili e vorrei che i rapporti tra la commissione del CNEL che si occupa del fisco e la Commissione parlamentare siano sempre più frequenti; ma forse le parti economiche e sociali, che dal punto di vista dell'immagine esterna sembrerebbero essere sempre sul piede di guerra, in realtà, per quanto riguarda i fatti concreti, trovano concordanza, come invece non avviene in sede parlamentare. Ma non sono qui per dare voti, bensì soltanto spiegazioni e sensazioni personali.

PRESIDENTE. Questa Commissione, nonostante i decreti e i decretini, ha impostato un'indagine conoscitiva sul sistema fiscale. Stavamo portandola a termine dovendo concluderla il 7 luglio; nel frattempo, deve essere successo qualcosa. Non dico che qualcuno abbia rovesciato i tavoli, ma sono perfettamente consapevole di quello che dico.

Questa Commissione vuole fare le norme come spetta ai parlamenti moderni degli ultimi due secoli. Il CNEL è un organo costituzionale e non ci interessa la posizione della Confcommercio, della UIL o del professor Uckmar, bensì il parere del CNEL. Le Commissioni finanze della Camera e del Senato sono poste sotto accusa da quasi tutti, ma noi facciamo il nostro dovere anche quando vi domandiamo: siete contro i condoni? In queste ore, ve ne sono tre in atto. Ne esiste uno concepito in relazione ai *capital gain*; ve n'è uno di sanatoria delle irregolarità formali che riguarda solo quelli che sono stati « pizzicati »; quindi, non facciamo finta di non capirci. Che poi il Parlamento non approvi le norme risulta dagli studi dei nostri funzionari, che dimostrano ampiamente come non sia più il Parlamento la sede nella quale

si fanno le leggi. Ci dispiace doverlo dire, ma deve essere intervenuta qualche modifica nelle Costituzioni degli ultimi due secoli. Se ve ne siete accorti voi, lo abbiamo fatto anche noi.

Stiamo cercando di reagire con dignità, ma non siamo di quelli che dicono che il fisco fa schifo: noi siamo corresponsabili della situazione; non facciamo denunce, facciamo le leggi, e per fare le leggi abbiamo bisogno del vostro contributo.

Vi ringraziamo perciò di quello che ci state dando, però non facciamo come in quella trasmissione in cui si gioca a scaricabarile, noi sul CNEL, voi sul Parlamento, quello sull'amministrazione, quell'altro sul Governo. Alla fine accadrà che il cittadino dirà: scusate, ma di cosa state parlando? Lo ha detto in questa sede il segretario della CISL che ha affermato che, se tutti dicono che fa schifo, figuratevi cosa deve dire un cittadino.

ANDREA GIANFAGNA, Consigliere del CNEL. L'onorevole Visco ha acutamente osservato, in relazione ad una considerazione del collega Fornari, che nell'analisi condotta dalla commissione del CNEL sui mali della legislazione tributaria italiana se ne sottolinea la gravità, ma poi inopinatamente si chiede la rapida approvazione della riforma dell'amministrazione finanziaria.

Questa valutazione discende dal fatto che le parti sociali presenti nel CNEL hanno ravvisato concordemente, pur riconoscendo l'insufficienza dell'attuale progetto, l'esigenza che si vada comunque alla definizione di un provvedimento che modifichi la situazione attuale, lasciando aperta la possibilità di un'attuazione flessibile della legge di riforma dell'amministrazione finanziaria. Di fronte alla prospettiva che tutto rimanga com'è, è opportuno prendere il coraggio a due mani e affrontare in qualche modo il problema per risolverlo rapidamente come si può, approvando tutti gli emendamenti volti a migliorare il progetto. Abbiamo sottolineato l'esigenza politica di arrivare alla definizione di una riforma e la mia opi-

nione personale è che tale obiettivo si debba perseguire accelerando i tempi.

Volevo affrontare una seconda questione, riferendomi alle osservazioni del dottor Fornari relative alla carta dei diritti dei contribuenti ed all'esigenza di una riforma dell'amministrazione finanziaria e della legislazione fiscale. Su queste materie nell'ambito del CNEL vi è stata una discussione molto vivace: siamo tutti concordi che bisogna procedere in direzione di una parità di diritti tra i contribuenti e l'amministrazione: tuttavia o si procede anche ad una riforma del Ministero delle finanze che consenta una maggiore equità ed una migliore imposizione fiscale, oppure la carta dei diritti rischia di provocare un autogol. Questa è la posizione espressa dal CNEL.

GIANCARLO FORNARI, *Consigliere del CNEL*. Mi sembra che l'onorevole Visco abbia posto il problema centrale: il dilemma è se stare fermi per cercare la soluzione migliore oppure accettare *ob torto collo* una legge che non è soddisfacente per nessuno. I sindacati hanno proposto emendamenti ed altrettanto ha fatto la Commissione, ma io credo che ci troviamo di fronte all'alternativa tra privilegiare un approccio di tipo intellettuale ed uno di tipo politico. Il primo ci porta a cercare una soluzione come quella suggerita dall'onorevole Visco che io stesso condivido; l'approccio politico, invece, ci induce a considerare che se ognuno di noi disegna un quadro legislativo ideale e poi pretende di collocarlo nelle istituzioni esistenti, tra processo legislativo, sintesi con il Governo, accordo tra le due Camere, non ne verremo più fuori.

In termini molto realistici abbiamo concordato di limitarci a proporre un solo emendamento, volto ad estendere la potestà regolamentare del consiglio di amministrazione. Ritengo che nelle mani di un Governo avvertito e responsabile la possibilità di gestire l'amministrazione in modo discrezionale ma in rapporto ad esigenze di funzionalità, possa essere una

soluzione migliore che non correre il rischio di trovarci fra quindici anni a discutere ancora di questa riforma. A titolo personale, ripeto, ciascuno conserva le sue opinioni, ma sono convinto che dobbiamo accelerare al massimo l'approvazione di questa riforma introducendo l'elemento di flessibilità da noi suggerito. Questa è la posizione del CNEL.

Naturalmente vi sono le posizioni personali dei singoli; il professor Uckmar, per esempio, ha espresso alcune sue valutazioni sull'evasione fiscale; il CNEL ritiene che questo fenomeno sia preoccupante, tutt'altro che fisiologico e tutt'altro che regresso, come peraltro dimostrano numerosi indicatori. È possibile che nel malcostume italico stia diventando un fenomeno fisiologico, ma nel momento in cui arriveremo a considerarlo tale, saremo caduti veramente in basso. Comunque, anche in questo caso, non si capisce perché alcuni debbano essere messi in condizione di evadere il fisco ed altri no.

Abbiamo avanzato proposte in materia di snellimento, ma è giusto che qualunque ipotesi venga perseguita; abbiamo anche chiesto che i centri di assistenza fiscale inseriscano in maniera separata contribuenti le cui dichiarazioni sono inferiori agli indici di congruità della categoria. Il problema rimane quello di accelerare le verifiche per i soggetti a rischio.

Per quanto riguarda i diritti dei contribuenti, la nostra posizione rimane quella ribadita dal dottor Gianfagna: sicuramente possono esservi abusi da parte dell'amministrazione, ma non sono convinto che ci troviamo in una situazione di repressione militare nei confronti delle imprese. Ho piuttosto l'impressione di un lassismo generalizzato che si collega a quanto abbiamo già detto. D'altra parte, siamo in uno Stato di diritto e se ci sono comportamenti anomali da parte della Guardia di finanza credo che la magistratura sia in condizione di reprimerli. Il fenomeno sarebbe grave se tutto si concludesse con il pagamento di una bustarella.

PRESIDENTE. Presso la Commissione affari costituzionali è stato sollevato questo problema ed il generale Ramponi ha risposto che una pecora nera può esistere ovunque. Una cosa, però, è certa: i familiari di quattro finanzieri rimasti uccisi mentre effettuavano il servizio di scorta agli onorevoli Scotti e Martelli, sulla base delle leggi della nostra Repubblica, che la Commissione finanze con l'accordo della Commissione bilancio vuole modificare ma per le quali il Governo non riesce a trovare una copertura, hanno dovuto pagare l'imposta sul reddito. Tale imposta verrà in seguito rimborsata, perché non è dovuta, ma questo avverrà con i tempi che tutti conosciamo ed i familiari delle vittime del dovere dovranno pagare anche il conto dell'avvocato che preparerà il ricorso.

Ho voluto ricordare questo episodio perché sia ben chiaro che stiamo parlando di persone che rischiano la vita e vengono accusate da signori che non sanno cosa significhi morire per lavoro.

GIANCARLO FORNARI, Consigliere del CNEL. Le nostre proposte di una carta dei contribuenti mirano anche ad una specificazione dei poteri della Guardia di finanza in sede di accertamento, fermo restando che l'emergenza è un'altra: ciò di cui dobbiamo preoccuparci in via principale è di rafforzare e rendere effettivi i poteri dell'amministrazione, poiché adesso tra lungaggini e scappatoie alla fine nessuno paga.

Un'ultima considerazione sul problema degli strumenti. È vero che si sta terziarizzando – come il CNEL ha verificato – l'economia, per cui mancano gli strumenti di accertamento: non vi è il sostituto d'imposta e quindi aumenta l'area a rischio. È questa la vera scommessa: spetta al potere legislativo valutare quali siano gli strumenti adatti per questa nuova fase dell'economia. Richiamandomi a quanto è stato detto da uno dei presenti, consiglio di allargare le vostre audizioni ai funzionari dell'amministrazione, perché credo che sarebbe veramente importante se voi ascoltaste, con

modalità anche diverse da quelle odierne (magari in sedute informali o nell'ambito di seminari), gli operatori dei ministeri, delle province, dell'anagrafe tributaria, in modo da capire che sono loro che devono applicare le leggi, che si trovano alle prese con grossi problemi di funzionalità, che possono pertanto fornire le migliori indicazioni per una riforma.

GIUSEPPE RUBINACCI. Abbiamo le loro confessioni sia ufficiali sia riservate: quelle ufficiali coincidono con le opinioni del regime, quelle ufficiose non le possiamo dire perché rientrano nel concetto di « qui lo dico e qui lo nego ».

GIANCARLO FORNARI, Consigliere del CNEL. No, a noi hanno rilasciato affermazioni anche impegnative, ufficiali, per iscritto: non hanno avuto paura.

Infine, mi soffermo sulla pressione tributaria. In questo campo, si verifica una sorta di gioco dei bussolotti, perché quando l'ISTAT ha scoperto l'esistenza del sommerso e lo ha inserito nella contabilità, la pressione fiscale è diminuita miracolosamente. In base all'operazione che ha fatto emergere il sommerso contabile, ma non quello fiscale (per cui non ha portato a tassazione i redditi che realmente sfuggono), risuliamo essere in linea con gli altri paesi della Comunità europea, mentre non è vero perché gli altri paesi non hanno lo stesso tasso di sommerso fiscale esistente in Italia. Si tratta perciò soltanto di un'illusione contabile.

GIUSEPPE RUBINACCI. Forse non sono ben chiari i ruoli che esistono in Parlamento, cioè il ruolo della maggioranza e quello dell'opposizione. Molti colleghi che fanno determinate osservazioni appartengono alla maggioranza e quindi talvolta sono costretti da ragioni non di Stato, ma di regime ad uccidere il Parlamento. Ma esiste anche il ruolo dell'opposizione. I consiglieri del CNEL hanno ragione di dire: ma siete voi il potere legislativo! Quando ho detto che i conti dello Stato sono falsi, compresi quelli sulla pressione

fiscale, il mio amico Ravasio mi ha villaneggiato in aula. Allora, vorrei che gli autorevoli esponenti del CNEL dicessero in maniera chiara che il calcolo della pressione fiscale è falso, a causa sia del 15 per cento citato sia degli elementi di cui ho parlato io stesso. Vorrei che lo dicessero perché così risulterà che un organo altamente tecnico fa questa affermazione, e non è soltanto Rubinacci che dopo tanti anni in cui dice certe cose sarà portato in manicomio.

PRESIDENTE. Onorevole Rubinacci, in questa Commissione vi è solo una persona che sta rischiando in queste ore il ricovero coatto e le garantisco che non è lei, almeno da quanto si legge sui quotidiani e dalle dichiarazioni del collega Salvatore Grillo. Le garantisco che le affermazioni rilasciate con tono di voce basso ma molto forti nella sostanza dal dottor Fornari risultano non solo nei resoconti della seduta odierna, ma anche nei documenti del CNEL, l'ultimo dei quali è datato 13 giugno 1991. Il CNEL si è assunto le sue responsabilità. È giustissimo, onorevole Rubinacci, che lei richiami la maggioranza, però mi consenta di dirle che chi parla da molto tempo non partecipa ad una riunione della maggioranza per definire la politica fiscale: l'ultima volta mi è capitato in materia di *capital gain*, quando è stato fatto un condono sul quadro T dalla dichiarazione dei redditi che non serviva granché, soprattutto perché il primo decreto era sbagliato e il secondo era anche peggiore. Poi lo abbiamo completamente riscritto, ma l'abbiamo fatto in pieno spirito di collaborazione con il Governo; abbiamo anche tentato di evitare che la riforma della legge n. 516 introducesse l'atto prodromico per tutte le dichiarazioni dei redditi, il che porterà sul banco degli imputati non solamente i lavoratori autonomi e i professionisti, ma credo anche i lavoratori dipendenti, perché l'atto prodromico, nel lavoro nero di cui parlava prima l'onorevole Ravasio, può essere compiuto da chiunque.

Prima di cedere la parola all'onorevole Serrentino, che ha chiesto di intervenire brevemente, ricordo ai colleghi che terminata questa audizione l'indagine conoscitiva continuerà, ma noi dobbiamo scrivere le norme, perché il nostro compito principale è quello di legiferare.

PIETRO SERRENTINO. Vorrei precisare che in questa Commissione, venti giorni fa, è stata bocciata la programmazione relativa alle entrate anche da parte di componenti della maggioranza. Ero relatore di quel provvedimento ed ho proposto di respingerlo affinché potesse essere rivisto per correggere gli errori in esso contenuti. Quindi, non è vero che nell'ambito della maggioranza non si portino avanti critiche costruttive.

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Serrentino; la ringrazio perché quel giorno ho votato come lei e mi son preso alcune rampogne.

Concludiamo con l'intervento del professor Uckmar.

VICTOR UCKMAR, Consigliere del CNEL. Sì, presidente, desidero innanzitutto ringraziare tutti gli intervenuti per l'apprezzamento del lavoro che abbiamo svolto nell'ambito del CNEL; da parte nostra, o almeno da parte mia, vi è apprezzamento per il lavoro che questa Commissione conduce, con posizioni spesso incisive e precise, tanto che abbiamo fatto nostra una sua proposta, presidente Piro.

Per quanto riguarda l'intervento dell'onorevole Visco e le sue osservazioni sulla riforma dell'amministrazione finanziaria, ricordo che quando abbiamo redatto il nostro lavoro ci era stato comunicato che non si poteva fare più nulla; per questo, ci siamo limitati a suggerire di prevedere un potere regolamentare circa le disposizioni di cui agli articoli 1 e 11 del progetto di legge, in modo da sopperire attraverso i regolamenti a quanto non era previsto nella legge.

Sul segreto bancario ci siamo già espressi in modo categorico. Aggiungo che sarei curioso di sapere non soltanto a

quanto ammonti il conto in banca, ma anche quale quota sia investita in titoli di Stato. Peraltro, noi siamo andati oltre, suggerendo un censimento patrimoniale e cioè che ciascun contribuente inserisca nella dichiarazione annuale anche la sua situazione patrimoniale, per valutare quali modifiche sono intervenute. Senza immaginare, al momento, un'imposta patrimoniale, questo ci consentirebbe di disporre di elementi di riferimento ai fini dell'accertamento.

L'onorevole Auleta ha osservato che la pressione fiscale è al limite, perché siamo a livello della Francia e di altri paesi nostri concorrenti trovandoci però in una posizione peggiore. Posto che la questione fiscale consiste nel rapporto tra legge e prelievo e che ci sono vaste zone di agevolazioni, erosioni, evasioni di fatto e di diritto, in effetti il contributo al 42 per cento non è distribuito egualmente su tutto il paese ma incide in modo particolare su alcuni settori. Se facciamo riferimento agli altri paesi vediamo che a fronte del versamento delle imposte lo Stato garantisce una serie di servizi invisibili; laddove tali servizi non vengono forniti, si verifica un ulteriore aggravio di spesa per procurarseli.

L'onorevole Auleta ci ha chiesto come riteniamo possibile reperire risorse per la riduzione del carico fiscale delle famiglie monoreddito, considerato che la pressione fiscale ha già raggiunto il livello massimo. Innanzitutto riteniamo che un recupero dell'evasione possa garantire un maggior gettito; comunque il programma di Governo per gli anni 1992-1994 ha indicato la possibilità di reperire risorse attraverso la riduzione delle spese e degli sperperi, nonché attraverso le privatizzazioni. Personalmente credo poco alla possibilità di una riduzione delle spese e sono altrettanto scettico in merito alla possibilità di privatizzazioni, poiché in vent'anni non siamo riusciti nemmeno a cedere ai privati l'azienda agricola di Maccarese. In queste operazioni, infatti, sono coinvolti gli interessi di troppe persone.

Abbiamo denunciato la eccessiva complessità della macchina finanziaria e della legislazione fiscale; fra le righe emerge che ci ispiriamo addirittura alle indicazioni di Vanoni in merito alla necessità di arrivare ad una codificazione. Non si comprende perché non sia possibile dettare una normativa stabile per poi intervenire modificando il regime delle aliquote quando ve ne sia la necessità; se poi non si introduce una clausola generale, si può intervenire volta per volta laddove si evidenzino possibilità di elusione. La legislazione, comunque, a mio parere, dovrebbe essere resa stabile attraverso una codificazione.

L'onorevole Rubinacci ha sottolineato l'elevatezza della pressione fiscale. Il professor Friedman definiva il 15 luglio il giorno della felicità, perché dopo quella data finalmente cominciava a lavorare per se stesso; credo che per noi questa data debba essere spostata ben più avanti. L'onorevole Rubinacci, inoltre, sostiene, che per un cittadino è sufficiente contribuire al fisco con un terzo del proprio reddito; della stessa opinione evidentemente è la corte costituzionale argentina che in una recente sentenza ha dichiarato illegittimo un prelievo fiscale superiore ad un terzo del reddito.

Per quanto riguarda la Costituzione, desidero richiamare una norma che spesso viene trascurata: l'articolo 42 prevede la possibilità dell'appropriazione dei debiti dei privati contro corrispettivo. In Italia, invece, spesso non vi è corrispettivo al prelievo di ricchezza, perché lo Stato non garantisce servizi adeguati.

GIUSEPPE RUBINACCI. Professor Uckmar, come lei sa, noi commercialisti facciamo tesoro delle sue opinioni. Vorrei sapere come, secondo il suo parere, dovrebbe essere calcolata la pressione fiscale; quali voci metterebbe al numeratore ed al denominatore.

VICTOR UCKMAR, *Consigliere del CNEL*. In merito abbiamo già precisato che dividiamo la sua impostazione.

L'onorevole Ravasio ha affermato che per la riforma del 1973 ci siamo ispirati al sistema anglosassone ed in particolare a quello statunitense. Ho partecipato ad un seminario sulla tassazione del 2000 presso la Georgetown University. Alcuni autorevoli scrittori hanno affermato che a causa della difficoltà degli accertamenti si deve ritenere conclusa l'epoca della tassazione dei redditi; ciò è vero particolarmente per quanto riguarda le vendite finanziarie ottenute manipolando un *computer*, senza quindi lasciare alcuna traccia cartacea. Di conseguenza si proponeva di abbandonare l'imposizione sul reddito per arrivare ad una tassazione generalizzata del consumo, accompagnata da un'imposta patrimoniale.

L'onorevole Ravasio ha anche sottolineato il fatto che l'amministrazione finanziaria del nostro paese ha un numero di dipendenti maggiore di quella degli Stati Uniti. Mi ha stupito — anche se quanto dice il ministro Formica non mi stupisce ormai più — sapere che è in programma l'assunzione di 20 mila dipendenti per il Ministero delle finanze. Vorrei sapere quali caratteristiche debbano avere queste persone, considerato che ancora non sappiamo quale struttura fiscale sarà scelta.

È stato detto che l'amministrazione finanziaria è diventata di tipo servente, preoccupata e timorosa: sicuramente in questo è stata determinante l'influenza del SECIT, i cui interventi hanno intimorito gli operatori. Basti pensare che dalla nostra ricerca è emerso che non vi è alcun caso in cui l'amministrazione non proponga impugnativa dinanzi ad una decisione, proprio per la preoccupazione di conseguenze personali. Sicuramente, quindi, vi è un atteggiamento servente o servile anziché responsabile.

L'onorevole Parigi ci chiede come sia possibile difendersi dagli attacchi devastanti della Guardia di finanza. Vi sono misure e contromisure, ma certamente quando il ministro spinge alla delazione — pratica che è stata abolita anche dal KGB — la Guardia di finanza, che è un corpo militare, ne trae le dovute conse-

guenze. Ho preso parte ad un dibattito televisivo al quale partecipava anche il generale Ramponi e devo confessare che di fronte alla sua divisa con le stellette mi sentivo in stato di soggezione. È sicuramente vero che spesso i funzionari che compiono le ispezioni per fare carriera hanno bisogno delle statistiche; considerato che gli accertamenti definitivi si ottengono dopo dieci o quindici anni, i soggetti interessati sono andati in pensione, ma nel frattempo hanno compiuto dei passi avanti.

Vorrei concludere con brevi osservazioni sui condoni. Ci siamo espressi in modo decisamente contrario a tutti i condoni, però purtroppo in questo paese l'unica certezza in materia tributaria è — come dico ai miei studenti — proprio il condono, che si rende, ahimé, necessario per le pendenze arretrate (3 milioni e mezzo dinanzi alle commissioni e vari milioni negli scaffali dell'amministrazione finanziaria). Però, se si deve arrivare a questo male, almeno lo si faccia bene. Il condono, perciò, dovrebbe avere due caratteristiche: garantire entrate allo Stato ed eliminare le controversie. Al contrario, l'esperienza degli ultimi condoni ci ha dimostrato che essi hanno dato un decimo del gettito previsto; inoltre, il 30 per cento delle controversie in materia tributaria riguarda appunto l'interpretazione dei condoni. Ma la mia preoccupazione, in materia di condoni che non rendono, è un'altra: certi evasori non hanno alcun timore e quindi aspettano il condono successivo che certamente arriverà.

Avvertiamo questa preoccupazione, presidente: vi sono certamente forze trasversali che sembrano avere interesse a che le cose continuino ad andare come vanno. Si è verificata la *glasnost*, perché tutti i mali sono stati denunciati, ma ora dobbiamo passare alla *perestrojka* che, come avviene in Unione Sovietica, per avere successo deve essere basata sulla cultura. Il CNEL si è preoccupato di non limitarsi all'enunciazione di generiche critiche, osservando che tutto va male, ma di valutare come si possa agire affinché la situazione cambi in meglio.

PRESIDENTE. Ringrazio, a nome di tutta la Commissione finanze, i rappresentanti del CNEL per le due ore che hanno trascorso con noi. Esse hanno costituito un'esperienza culturale in senso antropologico, nel senso che hanno potuto vedere come in questa Commissione la vivacità e la competenza si accompagnino. Stiamo cercando di fare il nostro dovere; vi ringraziamo per aver fatto il vostro e vi comunichiamo che abbiamo

bisogno di voi per la stesura delle norme. Al termine dell'indagine conoscitiva approveremo un documento conclusivo e in seguito ci rivolgeremo nuovamente a voi per avvalerci della consulenza di un organo costituzionale, perché in questa materia il vostro contributo è essenziale, com'è emerso dai documenti che ci avete consegnato.

La seduta termina alle 17,35.

PAGINA BIANCA

ALLEGATO 1

PAGINA BIANCA

CNEL

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

OSSERVAZIONI E PROPOSTE

**"PER UN PIU' EFFICIENTE MODELLO DI AMMINISTRAZIONE
TRIBUTARIA, PER UN NUOVO MODELLO DI RAPPORTI TRA FISCO E
CONTRIBUENTE, PER LA RIFORMA DEL CONTENZIOSO, PER UN PIU'
EQUO TRATTAMENTO TRIBUTARIO DELLA FAMIGLIA"**

Assemblea, 13 giugno 1991

INDICE

- I. *Introduzione. L'indagine sul fisco del Cnel e i suoi risultati*
- II. *Preambolo. Problemi e obiettivi*
- III. *Osservazioni e proposte*
 - A. *L'amministrazione come impresa. Il modello di organizzazione*
 - B. *L'amministrazione come potere. Il modello di accertamento*
 - C. *L'amministrazione come soggetto imparziale. Il modello dei rapporti tra Amministrazione e Cittadino. Il contenzioso. La carta dei diritti del contribuente*
 - D. *Il trattamento fiscale della famiglia*
- IV. *Conclusioni. Lineamenti di un intervento complessivo per il recupero dell'efficienza e della equita' del sistema tributario*

I. INTRODUZIONE

1. Il presente documento costituisce la fase conclusiva dell'indagine sul fisco avviata dal Cnel a partire dal mese di febbraio del 1990 in esecuzione della decisione della Assemblea del 18 dicembre 1989. Tale indagine, come si ricorderà, non si proponeva di affrontare in modo esaustivo - ma, anche, forzatamente generico - l'insieme dei problemi del nostro sistema tributario, ma più concretamente intendeva limitarsi ad esaminare in modo approfondito alcuni aspetti nevralgici concernenti la distribuzione del carico tributario, da un lato, e il funzionamento dell'amministrazione finanziaria, dall'altro.

In particolare l'indagine si proponeva di verificare:

- a) i rapporti tra fisco e disparità sociale e categoriale;
- b) i rapporti tra fisco e competitività internazionale delle imprese;
- c) gli stock di informazioni di cui è in possesso il ministero delle finanze, la loro qualità e tempestività, la loro appropriata utilizzazione ai fini della determinazione della capacità contributiva dei contribuenti a rischio e - quindi - della effettiva ripartizione del carico tributario.

Un'ultima parte dell'indagine aveva l'obiettivo di quantificare gli effetti macroeconomici della armonizzazione dell'Iva e delle imposte sulle società di capitali in rapporto al processo di unificazione del mercato europeo.

Contestualmente alle ricerche anzidette, la Sottocommissione integrata cui era stato affidato il coordinamento dell'indagine svolgeva una serie di audizioni aventi come interlocutori dirigenti e funzionari degli uffici centrali e periferici delle amministrazioni delle imposte dirette e dell'Iva, rappresentanti della società cui è delegata la gestione dell'Anagrafe tributaria, rappresentanti dei sindacati interni del ministero delle finanze, i quali - come attestato dalle trascrizioni effettuate a cura della Sottocommissione, alle quali si fa rinvio - fornivano elementi di estremo interesse in merito ai vari punti critici nella gestione delle informazioni riguardanti i soggetti di imposta e la loro capacità contributiva.

2. Vale la pena di riassumere rapidamente le principali conclusioni dell'indagine.

La prima delle ricerche ha confermato l'esistenza nel nostro Paese di una distribuzione sperequata del carico tributario. Si è osservato innanzitutto che la forte dinamica subita nel nostro paese sia dalla pressione fiscale in senso stretto (che dall'81 all'89 passa dal 19

al 25%) sia, al suo interno, dall'imposizione diretta (salita dal 20 al 40% rispetto al totale del prelievo) si e' ripercossa in modo assai pesante sui contribuenti appartenenti all'area del lavoro subordinato.

Nel periodo 1979-1988 il prelievo fiscale sulla busta paga dell'operaio "medio" e' infatti salito dal 10,65 al 17,15%, con un aumento di oltre il 60%. A partire dal 1974, l'anno della riforma tributaria, e cioe' nell'arco di soli 14 anni, il peso dell'Irpef sui salari risulta piu' che triplicato. A sua volta il costo del lavoro aumenta piu' delle retribuzioni nette, proprio a causa della continua crescita del cuneo rappresentato dagli oneri fiscali e parafiscali, determinando anche ovvi riflessi negativi sull'occupazione e sulla competitivita' internazionale delle imprese. Ulteriori distorsioni del nostro sistema tributario nel confronto internazionale sono state constatate dalla ricerca anche per quanto riguarda il regime fiscale della famiglia del lavoratore specialmente quando questi e' l'unico titolare di reddito.

3. La stessa indagine ha consentito di rilevare che l'azione del prelievo tributario e' stata tutt'altro che neutrale. Anzi, lungi dall'essere progressiva come vorrebbero le leggi, essa ha assunto di fatto un carattere di regressivita'. Infatti si e' rilevato che, mentre per i lavoratori dipendenti il carico medio effettivo di imposta è attorno ai 3,5 milioni annui, per gli indipendenti - intesi per tali soltanto gli imprenditori individuali e non le società di persone - questo carico medio dovrebbe oscillare (causa la difficilmente isolabile presenza degli irregolari) attorno ai 2 milioni. Pur con tutte le cautele sempre obbligatorie per tali generalizzazioni, resta indubitabile il carattere di "pesante regressivita' di fatto" del fisco italiano: regressivita' che non dipende - ha messo in evidenza la ricerca - dal sistema delle aliquote, ma dai metodi di accertamento. Infatti "se gli obiettivi di equita' sono mancati, e l'azione dello Stato e' del tutto insufficiente, cio' dipende dalla circostanza che il sostituto di imposta non esiste per tutte le figure lavorative: con la conseguenza di minare alla base il meccanismo di accertamento tributario fino ad arrivare agli effetti distorsivi sopra richiamati".

E' proprio in base a questo tipo di considerazioni che la Sottocommissione, nel corso dei suoi lavori, si e' determinata ad affrontare con particolare attenzione il problema dell'assetto, degli strumenti e dei poteri della amministrazione finanziaria. Via via che si approfondiva la ricerca, ci si e' infatti sempre piu' convinti che se l'amministrazione e' inadeguata ai suoi compiti e organizzata in modo irrazionale, se e' priva dei poteri necessari per individuare la reale capacita' contributiva dei soggetti di imposta, la ricerca di soluzioni legislative ispirate ad una maggiore equita' si rivela

niente piu' che una futile esercitazione. Anche le ripetute e annose denunce dei clamorosi fenomeni delle evasioni lasciano le cose come stanno (come purtroppo oramai si e' visto) finche' non si va alla radice delle sperequazioni e non si risolvono i problemi che sono alla base della incapacita' dell'amministrazione - attraverso gli accertamenti, attraverso le verifiche, attraverso il contenzioso - di far pagare le imposte a tutti i contribuenti secondo quanto sarebbe teoricamente previsto dalla legislazione in vigore. Analogamente lasciano le cose come stanno le denunce dei fenomeni delle erosioni ed elusioni se il Parlamento non promulga leggi che eliminino le troppe e inique esenzioni, chiudano i varchi normativi, chiariscano il piu' possibile cio' che e' vietato e cio' che e' lecito.

4. Il sistema italiano - si e' dunque rilevato - si trova a un punto di svolta: un punto in cui l'obbligo del cambiamento e' imposto sia da esigenze fondamentali di equita' sia dalla necessita' di non rimanere travolto da una situazione in cui fenomeni di lungo periodo (come la riduzione dell'area del lavoro dipendente e l'incremento dell'area dei contribuenti a rischio) e fenomeni congiunturali (legati, soprattutto, ai gravi rischi insiti nel processo di armonizzazione) si uniscono nel dare vita a un processo di forte destabilizzazione.

In questa condizione, si e' concluso, le manovre volte a reperire maggiori entrate "senza modificare nel profondo il meccanismo fiscale-contributivo sono ormai votate al progressivo insuccesso o genereranno reazioni pericolose da parte dei contribuenti": il che rende indifferibili dei provvedimenti rivolti ad "allargare la platea di contribuenti; allargare la base impositiva, allargare la volonta' di contrastare evasioni, erosioni, elusioni". A questi fini, la precondizione e' quella di "ampliare e potenziare la capacita' di controllo, di gestione e di lettura da parte dell'amministrazione".

Ne' a questo - si rilevava - puo' sopperire un ulteriore sviluppo dello strumento informatico, anch'esso arrivato a un turning point: un punto, cioe', in cui, senza superare prima le note disfunzioni nella organizzazione degli uffici e nella distribuzione del personale, ogni investimento nell'automazione dara' risultati via via decrescenti.

5. In adesione a tali analisi, l'Assemblea del Cnel, nella seduta del 13 febbraio 1991, invitava la I Commissione permanente e la Sottocommissione integrata per il fisco ad approfondire i temi sottoposti ad indagine con l'impegno a predisporre un documento di Osservazioni e Proposte avente in particolare ad oggetto:

a) i miglioramenti di carattere organizzativo da

- introdurre nella amministrazione finanziaria anche in connessione con la legge di riforma all'esame del Parlamento, e il potenziamento dei suoi poteri di accertamento nei confronti dei contribuenti;
- b) il contestuale riconoscimento dei diritti del cittadino nei confronti dell'amministrazione e delle sue giuste aspettative alla trasparenza e certezza del diritto in materia fiscale, nella convinzione che un rapporto di reciproco rispetto e fiducia sia una condizione necessaria per una maggiore osservanza del precetto tributario;
 - c) le misure opportune per realizzare un piu' equo trattamento tributario della famiglia, in particolare quella monoreddito.

Sulla base di tale incarico sono stati effettuati ulteriori approfondimenti che hanno portato, a quattro mesi esatti di distanza, alla presentazione in Assemblea del presente documento.

Nella sua elaborazione si è tenuto conto delle ampie discussioni svolte all'interno della Sottocommissione integrata e della I Commissione permanente, e dei contributi offerti dalle parti sociali e dagli esperti.

PAGINA BIANCA

II. PREAMBOLO. PROBLEMI E OBIETTIVI

1. Il punto di partenza della nostra analisi e' la constatazione dell'esistenza di una crisi fiscale dello Stato, una crisi grave per profondita' ed estensione. Come l'indagine sopra ricordata ha dimostrato, questa crisi presenta aspetti di carattere quantitativo ma anche qualitativo e istituzionale, che rendono sempre piu' precario l'equilibrio del sistema fiscale e sempre meno efficace il suo operato.

Crisi quantitativa perche' le entrate, nonostante il loro continuo incremento, restano pur sempre insufficienti a far fronte alle necessita' di ripianamento del deficit (anche per le rigidita' della gestione del debito) e a coprire le altre esigenze di intervento - quali, ad esempio, l'auspicata riforma del vigente sistema di finanziamento dello stato sociale.

Crisi qualitativa, perche' gli incrementi di gettito sono stati per lo piu' ottenuti, per tutti gli anni passati e sin dall'inizio della riforma, a spese di quelle categorie di contribuenti e/o di redditi che in grazia di particolari meccanismi di carattere automatico applicabili nei loro confronti si trovavano nella impossibilita' di sfuggire, diversamente da altri, al controllo del fisco.

Crisi istituzionale, perche' mentre stenta a concretizzarsi il disegno di restituzione di forme di autonomia impositiva agli enti locali, il persistente accentramento della capacita' impositiva nello stato e il decentramento di una parte consistente della capacita' di spesa alle regioni e agli enti locali determina conseguenze negative dal punto di vista della allocazione delle risorse e della loro corretta gestione.

Ne deriva l'accumulo di problemi gravi non solo per la gestione dell'economia, ma per le stesse possibilita' di sviluppo ordinato della convivenza civile. Non e' esagerato affermare che gran parte delle tensioni politiche e sociali che si manifestano nelle diverse aree e settori del paese sono riconducibili in modo diretto o indiretto alla crisi fiscale dello stato.

L'enorme ammontare delle evasioni, oramai arrivate a livelli che le stesse autorità di governo definiscono intollerabili e che confinano con vere e proprie forme di disobbedienza civile, il persistere di aree di erosione ed elusione che si contrappongono alla tassazione rigorosa di altri settori come quello del lavoro subordinato, mettono in discussione i principi costituzionali di eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, incrementano gli spazi dell'economia sommersa nei quali trova facile nutrimento la stessa delinquenza organizzata, minano gravemente l'autorita' e la credibilita' dello stato. L'ingovernabilita' della macchina fiscale rende piu'

difficile, nello stesso tempo, una politica economica che voglia essere qualcosa di piu' di un insieme di manovre di emergenza, ostacola i tentativi di superamento del problema del cuneo fiscale e fa mancare uno degli strumenti chiave per realizzare una vera politica dei redditi.

Lo stesso negoziato aperto tra le parti sociali per una riforma della struttura del salario e un nuovo modello di relazioni industriali rischia di trovare maggiori difficoltà a raggiungere i suoi obiettivi se la crisi del fisco e' destinata a rimanere nelle presenti condizioni.

2. Sarebbe ingeneroso sostenere che da parte delle autorità di governo non si sia fatto nulla per impedire l'aggravarsi di questa crisi. Al contrario, sono numerosi i provvedimenti con i quali nel corso degli ultimi anni si e' tentato di rendere piu' equa la struttura dei tributi, razionalizzare le procedure di accertamento e riscossione, potenziare l'amministrazione. In particolare sotto quest'ultimo punto di vista si e' operato per recuperare il progetto di legge di riforma della amministrazione giacente da anni negli archivi parlamentari, mentre sono state avviate procedure di delega che dovrebbero portare, si spera entro breve termine, a provvedimenti da tempo invocati quali la revisione di tutto il sistema delle agevolazioni ed esenzioni, una piu' equa tassazione dei nuclei familiari, una piu' adeguata disciplina della tassazione sulle rendite finanziarie, la riforma del contenzioso. Si e' introdotta una forte semplificazione nella disciplina dei soggetti obbligati all'invio del modello 740; si e' affrontato, sia pure parzialmente, il problema della finanza locale, con le proposte per nuove forme di tassazione dei redditi immobiliari, tuttora all'esame parlamentare.

Da un punto di vista piu' generale, un passo fondamentale sulla strada dell'equita' era stato compiuto con il provvedimento di abolizione del fiscal drag, con il quale si e' messo fine - augurabilmente per sempre - alla iniquita' di una imposizione personale che cresce non gia' in rapporto a decisioni trasparenti e responsabili degli organi della democrazia rappresentativa ma per effetto del capriccioso andamento del fenomeno inflattivo.

3. E tuttavia, nonostante tutti questi interventi, la crisi fiscale permane nella sua gravita' e sembra anzi avvitarsi dando l'idea - considerata la lentezza con cui si riesce a concretizzare ogni proposito di riforma - di essere arrivata, rispetto alle esigenze di poter tornare a disporre nel breve-medio termine di un sistema tributario efficiente anche in vista delle scadenze europee, a un punto quasi irreversibile.

Nelle condizioni sopra descritte, un ulteriore aumento della pressione tributaria, previsto dallo stesso governo

come strumento indispensabile per ridurre il deficit a dimensioni tollerabili dal punto di vista delle compatibilita' comunitarie, entra irrimediabilmente in collisione con le esigenze dell'equita'.

Il sistema, a questo punto, non sembra piu' in grado di governare le pressioni e sollecitazioni di segno contrastante cui e' sottoposto:

- pressioni del Tesoro, del Parlamento e dei settori di spesa per un incremento continuo del gettito;
- pressioni lobbistiche per continui provvedimenti di estensione dell'area delle esenzioni ed agevolazioni;
- pressioni dei contribuenti tartassati per una riduzione dell'onere fiscale gravante su di loro.

Il cabotaggio cui si e' fatto sempre ricorso per muoversi tra queste opposte pressioni e' reso infatti difficoltoso se non impossibile da due vincoli sempre piu' stringenti, sui quali si e' ampiamente soffermata la ricerca da noi svolta: il vincolo comunitario, che limita fortemente la sovranita' fiscale o quanto meno la sfera di autonomia decisionale in materia tributaria; il vincolo amministrativo, che condiziona in modo ancora piu' stringente la politica fiscale, rendendo improponibile o comunque irrealizzabile qualunque manovra che chiami in causa in modo appena un po' severo la capacita' operativa dell'apparato.

4. Sottoposto come i cani di Pavlov a sollecitazioni contrastanti, il sistema rischia di entrare in una crisi di impotenza, per uscire dalla quale la reazione piu' ovvia, ma anche la piu' inutile, e' quella del ricorso a continui cambi di strategia e alle escalation dei comportamenti:

- escalation normative (vista l'inanita' dei provvedimenti, si e' indotti a prenderne sempre di nuovi, determinando cosi' una overdose normativa e regolamentare sotto la quale rischiano di soccombere non solo il contribuente ma la stessa amministrazione);
- escalation dei tributi (che vengono moltiplicati sotto la spinta dell'emergenza, dando la sensazione che si agisca non nell'ambito di una precisa strategia ma per via di estemporanee improvvisazioni);
- escalation delle aliquote (visto il ridotto gettito delle misure rispetto a quello preventivato per effetto di fenomeni di evasione ed elusione che non si riesce a contrastare, si e' costretti a inasprimenti progressivi del carico formale, che pero' rappresentano solo un ulteriore incentivo all'evasione);
- escalation delle sanzioni (come risposta formale alla escalation delle evasioni);
- escalation dei sistemi di controllo e degli adempimenti a carico del contribuente (come tentativo di aggirare

- l'impotenza della amministrazione);
- escalation del contenzioso, come risultato della impostazione inutilmente repressiva e formalistica dell'apparato sostanziale e procedurale;
 - escalation dei condoni, come ultima risorsa della catena dei fallimenti.

5. Nello stesso tempo, l'overdose normativa non solo non risolve, ma anzi concorre a rendere piu' forti le gravi asimmetrie gia' presenti nel nostro sistema tributario:

- a) asimmetria fra tassazione formale e tassazione sostanziale;
- b) asimmetria tra contribuenti tassati mediante sistemi di controllo automatico basati sul contrasto di interessi, e contribuenti tassati attraverso sistemi che richiedono un controllo attivo della amministrazione;
- c) asimmetria fra pretesa tributaria e poteri di cui dispone l'amministrazione per poter farla valere concretamente;
- d) asimmetria fra prerogative - intese o esercitate in senso puramente formalistico ovvero inutilmente oppressivo, spesso vessatorio - della amministrazione, e diritti del cittadino;
- e) asimmetria fra centri di entrata e centri di spesa, sia all'interno della struttura centrale di governo, con la separazione tra ministero del tesoro e delle finanze e le conseguenti discrasie (il ritardo dei rimborsi, ad esempio, che diviene cronico anche per il fatto che una volta incassate imposte in esubero da parte del ministero delle finanze, la provvista dei fondi occorrenti per la restituzione dell'indebito risale alle competenze del ministero del Tesoro) sia, come si e' gia' visto, tra apparato centrale e poteri locali.

Come ovvia conseguenza delle precedenti si determinano le ultime due asimmetrie, cui gia' si e' accennato:

- f) asimmetria tra gettito ed equita';
- g) asimmetria tra gettito e fabbisogni.

L'operare congiunto delle 7 asimmetrie determina una situazione di difficolta' permanente del sistema che si esprime sotto un triplice aspetto: crisi di identita'/strategia, crisi di credibilita'/autorita', e (quindi), crisi di gettito. Recenti vicende, come quelle dei condoni e della legge sulla rivalutazione dei cespiti delle imprese, stanno a dimostrare quanto la crisi di strategia e la crisi di credibilita' abbiano inciso nel determinare risultati notevolmente inferiori a quelli che ci si attendevano al momento di varare tali provvedimenti.

6. Queste considerazioni fanno giudicare ormai

indispensabile un ripensamento complessivo di tutto l'assetto del sistema tributario.

Occorre realizzare con urgenza un insieme di interventi sia pure separati e distanziati nel tempo ma tra loro coordinati da un'unica filosofia, che siano in grado di ricostruire nel breve-medio periodo un sistema fiscale che sia insieme efficiente, equo, e rispettoso dei diritti dei contribuenti.

Il punto di attacco centrale di questi interventi deve essere senza alcun dubbio la riforma dell'amministrazione.

Come si e' gia' rilevato, senza una amministrazione efficiente anche le leggi meglio intenzionate sono condannate al fallimento e l'unico modello fiscale realizzabile rimane quello delle cedolari secche e delle trattenute alla fonte, dei bolli e delle imposte di fabbricazione, ossia della tassazione di tipo automatico o catastale, mentre diventa velleitaria qualunque tipo di imposizione che vorrebbe essere basata, come pretenderebbe la Costituzione, sulla reale capacita' contributiva dei cittadini.

Nell'esposizione che segue, il problema del recupero di funzionalita' e credibilita' da parte della amministrazione viene affrontato sotto tre diversi punti di vista:

1. l'amministrazione come impresa, ossia nella sua concreta articolazione organizzativa;
2. l'amministrazione come potere, ossia come sede di espressione di funzioni integrate per la realizzazione della potesta' impositiva;
3. l'amministrazione come soggetto imparziale, che si confronta su un piede di parita' con i diritti del contribuente.

Per ciascuno di questi tre aspetti verranno formulate, nella parte che segue, specifiche osservazioni e proposte.

III. OSSERVAZIONI E PROPOSTE

A. L'amministrazione come impresa. Il modello di organizzazione

7. La crisi della amministrazione finanziaria non è, ovviamente, che un aspetto della crisi più generale della pubblica amministrazione e dei servizi essenziali: una pubblica amministrazione che anziché essere, come in altri paesi, la guida e il motore dello sviluppo, rappresenta un elemento di freno per i tentativi di raggiungere livelli di sviluppo economico e civile più adeguati alle potenzialità del Paese.

Nella amministrazione tributaria, data la sua specificità, questa crisi assume una rilevanza del tutto particolare, se non altro perché essa incide direttamente sul livello delle entrate e quindi sulla capacità dello stato di far fronte ai compiti sempre più rilevanti che gli vengono attribuiti nella moderna società.

A distanza di quasi vent'anni da una riforma che ha modificato in modo globale la filosofia del sistema fiscale e l'intera struttura dei tributi, e all'inizio di una fase di transizione che per molti versi sembra caratterizzarsi sia pur parzialmente come una riforma della riforma, l'amministrazione finanziaria è rimasta più o meno la stessa del periodo preriforma, sostanzialmente ancorata a una concezione protoburocratica e a un modello di organizzazione le cui caratteristiche distintive erano state definite tra la fine dello scorso secolo e l'inizio di quello corrente.

Caratteristiche di questo modello sono la rigidità degli assetti burocratici, il formalismo delle procedure, la tendenza a privilegiare l'adempimento sul risultato, l'irresponsabilità dei dirigenti, la mancanza di motivazioni e incentivazioni per gli operatori, l'insufficiente integrazione tra centro e periferia e tra apparato informativo e apparato di accertamento, la scarsa trasparenza del suo operato.

Le ricerche promosse dal Cnel e le audizioni da noi realizzate con operatori qualificati della amministrazione hanno dimostrato a sufficienza le difficoltà, le carenze e le frustrazioni che sono determinate da una organizzazione troppo rigida, che non riesce a utilizzare le risorse umane e materiali di cui pure è provvista e non è quindi in grado di tenere dietro ai suoi compiti più elementari.

8. Certamente non è pensabile poter eliminare nel breve periodo queste incrostazioni. Tuttavia non c'è dubbio sulla necessità di sviluppare ogni sforzo per dare efficienza all'apparato tributario e metterlo in condizioni di operare con una filosofia imprenditoriale, ossia con la capacità di un continuo aggiustamento della struttura ai suoi compiti e con una costante attenzione al

rapporto tra i benefici, e i costi; sviluppando quanto già c'è di positivo negli attuali meccanismi di programmazione e controllo; cercando di costruire una organizzazione capace di cogliere gli aspetti di specificità della amministrazione finanziaria, che non potrebbero essere valorizzati da un modello unico e appiattito di organizzazione ministeriale.

Nell'ambito di questo nuovo modello organizzativo occorre passare dalla cultura degli adempimenti alla cultura dei risultati; dalla rigidità alla flessibilità, dalla gestione parcellizzata ad una gestione per sistemi e sottosistemi tenuti sotto stretto controllo; da una struttura determinata una volta per tutte a una struttura che si autocorregge con aggiustamenti strategici ed operativi incessanti; da un rapporto con il cittadino non trasparente e fondato su criteri autoritativi a un rapporto trasparente fondato su basi di parità.

9. Per realizzare questi obiettivi occorrono, come abbiamo osservato, una serie di interventi di carattere legislativo e amministrativo. Il primo di questi, ad avviso del Cnel, è la sollecita approvazione del progetto di legge di riforma già approvato dal Senato e ora in discussione alla Camera.

Tale progetto ha alle spalle una lunga elaborazione, in quanto risale, nella concezione e nell'impianto fondamentale, ai lavori della Commissione Santalco insediata alla fine degli anni Settanta. Per tale motivo esso non può non risultare almeno parzialmente spiazzato rispetto alla più recente evoluzione delle tendenze e dei modelli di riforma della pubblica amministrazione. È del tutto naturale che quindici anni di permanenza nelle aule parlamentari abbiano determinato l'obsolescenza di molte parti del disegno di legge. La discussione svolta nella I Commissione del Cnel ha messo in evidenza a tale proposito alcuni aspetti potenzialmente critici del progetto quali ad esempio la problematica sistemazione dei rapporti tra ministro, segretario generale e consiglio di amministrazione e - a livello operativo - le difficoltà di gestione cui potrebbe andare incontro l'ufficio unico di finanza ipotizzato dalla legge.

È comunque avviso unanime della Commissione che un tentativo di riscrittura dell'impianto del provvedimento rischierebbe di allontanare di altri quindici anni la data in cui il progetto potrà diventare legge.

Si ritiene pertanto auspicabile che venga accelerata l'approvazione del provvedimento senza sostanziali modifiche, puntando sui ricondizionamenti attuabili con i regolamenti da esso previsti (che però non devono riguardare solo gli artt. da 5 a 10, come adesso sancito, ma gli articoli da 1 a 11), in modo da poter affrontare in tale sede i problemi irrisolti dalla legge, a cominciare

da quelli legati alla figura del segretario generale e ai suoi rapporti col Consiglio di amministrazione, per arrivare a quelli inerenti la ridefinizione dei compiti del Secit.

Quanto all'ufficio unico periferico, come si e' accennato esso rappresenta per molti versi un importante progresso; per quanto attiene, quantomeno, alla unificazione delle competenze per Iva e imposte dirette e perche' assembla tutte le informazioni relative al contribuente e consente al cittadino di avere un unico punto di riferimento per tutti i vari aspetti del rapporto tributario. Poiche', per altri versi, esso costituisce indubbiamente un rischio (per la sovrabbondanza ed eterogeneita' di competenze che verrebbe a ricoprire), il regolamento dovra' incaricarsi di chiarire adeguatamente da un lato, le modalita' per conservare i vantaggi della specializzazione attraverso forme articolate di suddivisione del lavoro, e - dall'altro - gli strumenti per la costruzione di un rapporto unitario che consenta la ricomposizione a sistema dei sub-sistemi, ora frammentati, attraverso opportuni strumenti di dialogo e coordinamento. D'altra parte va tenuto conto che anche l'unificazione degli uffici e delle attivita' relative all'Iva e alle imposte dirette sarebbe del tutto fallimentare o comunque velleitaria se non fosse preceduta dalla unificazione delle regole e delle procedure tra i due settori.

10. Cio' che e' comunque fondamentale, ad avviso del Cnel, e' la possibilita' di realizzare una regolamentazione di tipo flessibile che consenta di aggiustare le soluzioni inizialmente previste alle mutate circostanze e alla variabilita' degli obiettivi da perseguire. Proprio la concezione di tipo imprenditoriale della amministrazione porta alla convinzione che non esiste una soluzione ottimale da consolidare una volta per tutte con lo strumento della legge, ma esiste piuttosto un processo di ricerca basato su continui interventi di aggiustamento e innovazione nella organizzazione dei fattori produttivi, delle conoscenze, degli strumenti. Oltretutto, le variazioni anche sostanziali che si stanno apportando all'impianto della riforma tributaria nata a meta' degli anni settanta non lasciano ancora prevedere quale sara' il punto di approdo definitivo di questo processo di aggiustamento e, per alcuni versi, come e' stato gia' detto, di autentica riforma della riforma.

Cio' che e' importante, specie in questa fase di relativa transizione, non e' pertanto che la legge stabilisca soluzioni perfette ma rigide, quanto piuttosto soluzioni perfettibili ma flessibili, facilmente modificabili attraverso agili strumenti di intervento.

11. Sotto questo punto di vista il disegno di legge sulla amministrazione finanziaria potra' trovare una naturale

integrazione con il processo di riforma della pubblica amministrazione che è partito con le leggi sulla trasparenza e snellezza del procedimento amministrativo (L.241/1990) e sulla riforma delle autonomie locali (L.142/90) e che dovrebbe segnare altre tappe nella legge sulla dirigenza e - come punto di arrivo - nella privatizzazione del rapporto di pubblico impiego come strumento per una gestione più flessibile ed efficiente della pubblica amministrazione e dei servizi.

12. In ogni caso, il punto chiave da tenere presente è che i principi e gli strumenti introdotti per legge non sono sufficienti se contemporaneamente non si diffondono nuove prassi di comportamento: tra queste, il superamento delle barriere culturali del funzionalismo delle procedure, la diffusione di modalità di gestione di tipo manageriale di sistemi e sub-sistemi tenuti sotto controllo nei risultati in termini di efficienza e di efficacia; l'avvio - come sopra si accennava - di programmi volti ad ottenere miglioramenti nel grado di efficienza/efficacia attraverso il sistematico rimodellamento del sistema organizzativo nei metodi, nelle tecniche, nei mezzi, nella qualificazione.

Sottoporre a controllo i risultati in termini di efficienza/efficacia significa che ciò che conta non è quanto si è accertato, ma quanto è stato effettivamente riscosso, e in quanto tempo, e quanta parte degli accertamenti sono stati sottoposti ad impugnazione e annullati dalla Commissione; significa che vanno tenuti sotto costante controllo, per ogni tributo, i rapporti tra i costi di accertamento e di esazione gravanti sull'amministrazione e sul contribuente, e il gettito; tra l'ammontare dell'evasione e il gettito; tra i costi del contenzioso e il gettito.

Dare concreta autonomia operativa agli uffici periferici, come previsto dalla legge, significa d'altra parte:

- recuperare reali ambiti di iniziativa capaci di dare ai sistemi organizzativi le motivazioni manageriali indispensabili per poter puntare agli attesi recuperi di efficienza/efficacia;
- correlarli a specifiche responsabilità di risultato;
- dotare i sistemi di adeguato monitoraggio e reporting mensile e del necessario auditing attraverso i servizi ispettivi;
- adottare meccanismi di aggiustamento mensile strategico e operativo dei sistemi e sub-sistemi, realizzato attraverso un dialogo manageriale di tipo verticale (tra uffici, direzioni centrali, consiglio di amministrazione, e ritorno) e orizzontale (tra Dipartimenti e amministrazioni o collegate: Guardia di Finanza, ecc.).
- istituire, tra i diversi livelli di responsabilità,

reali processi di complementarieta' solidale in ragione di risultato, capaci di generare cooperazione e sinergie.

13. L'impostazione manageriale dell'attivita' si incentra a sua volta:

- nella definizione del quadro reale delle potenzialita' contributive visto nel contesto della dinamica socio-economica, e correlato alla situazione gestionale dei servizi;
- nella derivazione da tale quadro degli obiettivi e dei programmi: definendo le priorita', graduando e diversificando gli obiettivi e, in base ad essi, prevedendo le necessarie modificazioni nell'assetto organizzativo.

In relazione a tale quadro si pone poi il problema di sviluppare una cultura di gestione basata sul senso di responsabilita' del risultato; sulla capacita' di problem solving e di superamento delle impasse; sulla capacita' di gestione della discrezionalita' operativa; sulla attitudine all'autocontrollo degli andamenti dei sistemi e sub-sistemi.

14. Le modalita' indispensabili per far crescere nel senso sopra accennato i comportamenti reali di management, produttivi di risultati in termini di efficienza/efficacia, sono le seguenti:

- massiccia azione di formazione di management "mirata", da considerarsi aggiuntiva a quella prevista nell'ambito della Scuola Tributaria;
- rigoroso rispetto dei procedimenti di programmazione e controllo dell'attivita' di accertamento degli uffici;
- introduzione di sistemi di incentivazione e sanzione di carriera correlati al merito anziche' alla mera anzianita', intendendo per merito il rispetto degli obiettivi e la capacita' di miglioramento sistematico degli standard di efficacia e di efficienza.

15. In considerazione di quanto precede l'approvazione della legge non va intesa come un punto di arrivo, ma come un punto di partenza per l'avvio di un reale processo di riforma e modernizzazione dell'apparato tributario: un processo che il Cnel intende seguire con attenzione e al quale intende continuare a portare il suo contributo di osservazioni e di proposte.

B. L'amministrazione come potere. Il modello di accertamento

16. Una volta definito il processo di riforma della struttura organizzativa, alla ricerca di un modello non ottimale ma ottimizzabile di amministrazione, vanno esaminate le possibilita' di integrazione interna ed esterna capaci di garantirne il piu' efficace

funzionamento.

Si pone a questo riguardo il problema di una integrazione tra i poteri dell'amministrazione e i suoi obiettivi; tra il centro e la periferia; tra l'apparato informativo e gli uffici operativi; tra l'amministrazione civile e quella militare; tra l'amministrazione finanziaria e le altre branche della pubblica amministrazione; tra l'amministrazione nazionale e quelle degli altri paesi comunitari, in rapporto al processo di armonizzazione fiscale a livello europeo.

Le sezioni che seguono sono dedicate ad esaminare le esigenze di integrazione che si pongono sotto questi vari profili.

17. All'interno del processo di riforma vanno sottoposti a revisione i poteri accordati alla amministrazione in vista dell'assolvimento dei suoi compiti e, in particolare, in vista dell'accertamento della capacita' contributiva.

Allo stato attuale, paradossalmente, tali poteri appaiono nello stesso tempo insufficienti ed eccessivi; troppo limitati sul piano sostanziale, ma anche esorbitanti sul piano formale dal punto di vista degli scopi che dovrebbero raggiungere.

E' necessario stabilire che l'amministrazione ha diritto di essere dotata di tutti i poteri necessari e sufficienti a realizzare i suoi obiettivi; mentre a sua volta il contribuente deve essere obbligato a fornire tutte le informazioni realmente necessarie, con esclusione di quelle superflue e inutilmente costose. Quest'ultimo aspetto verra' trattato in modo specifico nella parte terza, in relazione alla proposta della istituzione di una carta dei diritti del contribuente.

18. Gli strumenti e poteri della amministrazione finanziaria vanno tarati in stretto rapporto con i fini ad essa assegnati nell'ambito dell'ordinamento tributario e quindi rapportati anche al modello di accertamento e ai criteri di tassazione: del reddito effettivo, del reddito medio o normale.

Qualunque sia, peraltro, il sistema di accertamento, non vi e' dubbio sulla necessita' che l'amministrazione venga dotata degli strumenti di carattere informativo e conoscitivo che le consentano di accertare il reddito del contribuente anche in contraddittorio con quanto da lui dichiarato.

19. Se, in particolare, si vogliono superare gli impasse in cui versa l'accertamento analitico, occorre abbandonare uno schema di chiara marca ottocentesca, che prevedeva il massimo di privacy per un contribuente le cui fortune si riportavano, peraltro, ad una ricchezza di tipo immobiliare, facilmente controllabile con uno strumento

catastale minimamente funzionante.

D'altra parte, se gli uffici debbono provare in maniera concludente i loro accertamenti non possono poi poter contare solo sugli indici esteriori di ricchezza elencati dall'art. 2 del DPR 600/73, a cui rinvia l'art. 38 comma 4 del medesimo decreto. Debbono poter disporre di metodi di accertamento diretti, che consentano loro di seguire nel tempo le variazioni patrimoniali dei contribuenti. Oggi, infatti, una quota crescente della ricchezza delle famiglie è rappresentata da valori mobiliari. Se gli uffici finanziari debbono essere messi in grado di controllarla, occorre rimuovere innanzitutto alcuni ostacoli di quadro istituzionale.

Tra essi assume particolare rilievo la questione del segreto bancario. Il DPR 463 del 15.07.82 ha regolato la materia degli accessi degli impiegati degli uffici civili e degli ufficiali della Guardia di Finanza presso le banche. La lettera b) degli artt. 3 e 5 del DPR citato, rispettivamente per le imposte dirette e per l'IVA, prevede come condizione pregiudiziale per la concessione dell'autorizzazione all'accesso la concomitanza di due elementi: ricavi superiori al quadruplo di quelli dichiarati ed una differenza nei medesimi eccedente i 100 milioni. Come se ciò non bastasse vengono ulteriormente richiesti il conforme parere dell'ispettorato compartimentale delle imposte dirette e l'autorizzazione del Presidente della Commissione tributaria di primo grado. Inoltre per la verifica dei conti bancari dei contribuenti accertati con metodo sintetico, la lett. c) dell'art. 3 cit. prevede un'analoga concomitanza di due elementi: reddito attribuibile non inferiore ai 100 milioni e al quadruplo del dichiarato. La prima concomitanza essendo praticamente impossibile per i grossi e per i piccoli operatori e la seconda essendo difficilmente verificabile, si spiega quanto già accertato in sede di audizioni circa il mancato utilizzo di tale strumento.

20. Ad avviso unanime delle parti sociali rappresentate nel Cnel, l'emergenza fiscale è tale da imporre un superamento di questa situazione. La giusta tutela delle esigenze di riservatezza delle posizioni bancarie del contribuente non si può infatti estendere fino al punto in cui essa rischia di diventare una copertura al dilagare delle evasioni fiscali e, quindi, entra in conflitto con i principi costituzionali della contribuzione di tutti i cittadini alle spese dello stato in proporzione della loro capacità contributiva.

E' quindi necessario arrivare con urgenza alla completa eliminazione per tutti i contribuenti del segreto bancario nei confronti del fisco. Allo scopo, inoltre, di evitare che l'amministrazione sia

costretta a defatiganti richieste nei confronti di tutti gli istituti di credito ogniquale volta sia necessario accertare una posizione individuale, dovrebbe essere prevista la costituzione presso l'Anagrafe Tributaria di un archivio permanente di tutti i rapporti bancari posti in essere da residenti e non, alimentato da segnalazioni inviate dalle banche all'atto della accensione del conto.

L'evidenza così realizzata non riguarderebbe, in sostanza, i movimenti dei conti o il loro saldo, ma solo i nominativi dei loro titolari.

21. Anche il sistema degli accertamenti basati sui metodi e coefficienti di congruità e presuntivi va rivisto e perfezionato. Esso finora non ha dato risultati non tanto perché siano mancati gli strumenti per l'accertamento, quanto perché, in realtà, gli accertamenti non sono stati effettuati. Infatti i coefficienti presuntivi previsti per la primavolta dal D.L. 853/84 non furono realizzati, e quindi i periodi di imposta 1985-1988, relativamente ai contribuenti a regime forfettario, risultano mancanti di questa strumentazione ai fini dei programmi selettivi di controllo.

Cio' in parte è derivato da obiettiva difficoltà di disporre di una base di dati omogenea e affidabile su cui fondare le elaborazioni e successivamente gli accertamenti.

Attualmente, si può dire che l'esperienza maturata nei primi due anni di applicazione del sistema stia cominciando a dare i suoi primi risultati, se si considera che per il 1991 l'Amministrazione finanziaria ha assunto l'impegno di rendere noti i coefficienti entro la fine del mese di giugno. La procedura, a regime, deve comunque permettere di giungere alla pubblicazione dei coefficienti all'inizio del periodo di imposta, in modo da poter orientare i contribuenti e coinvolgere attivamente le organizzazioni di categoria e, nel prossimo futuro, gli istituendi Centri di assistenza fiscale.

In linea generale, il dibattito svolto nella I Commissione del Cnel ha mostrato che la scelta operata dal legislatore di effettuare una differenziazione dei regimi di contabilità e quindi dei modelli di accertamento appare condivisibile (sempreché, naturalmente, ciò non dia luogo di fatto alla istituzionalizzazione di forme di tassazione a carattere catastale).

È tuttavia necessario che l'amministrazione venga messa al più presto in condizione non solo di disporre di sistemi di gestione dei coefficienti di congruità in grado di dare la massima trasparenza al sistema, ma altresì di gestire al meglio e sviluppare in modo numericamente significativo lo strumento degli

accertamenti presuntivi, anche attraverso la disponibilit  di validi studi di settore articolati territorialmente e di altri specifici ausili.

Se infatti dovesse stabilizzarsi la convinzione, nei contribuenti a regime semplificato, che l'amministrazione non ha armi per verificare e contestare le dichiarazioni inferiori ai minimi di congruit , il sistema perderebbe il suo significato quale strumento per l'emersione progressiva del sommerso fiscale.

22. Ad avviso del Cnel, l'affinamento e la realizzazione il piu' possibile rigorosa di metodologie di controllo a posteriori deve comunque andare di pari passo con la introduzione di processi rivolti alla prevenzione della evasione, in particolare attraverso l'applicazione di sistemi a retroazione automatica come, ad esempio, quelli basati sul contrasto di interessi: che, per quanto non completamente risolutivi, tuttavia sono in grado di innescare meccanismi virtuosi che spingono a determinati comportamenti e quindi consentono di limitare il controllo alla verifica che il sistema funzioni correttamente.

In effetti si puo' rilevare che il sistema della dichiarazione tramite 101 dei redditi dei lavoratori dipendenti funziona in modo complessivamente soddisfacente in quanto vi e', per lo piu', contrasto di interessi tra datori di lavoro e lavoratori. Occorre estendere tali sistemi a tutte le occasioni in cui cio' sia possibile, sull'esempio della proposta fatta a suo tempo dalla Confederazione nazionale degli artigiani (che aveva chiesto che la deduzione in percentuale forfettaria delle spese di manutenzione degli immobili venisse trasformata in deduzione analitica - sia pure con un determinato tetto di abbattimento - creando cosi' l'interesse ad accrescere le richieste di rilascio delle fatture in questo settore, che e' tra quelli in cui il sommerso fiscale e' piu' consistente).

23. Alla generalizzazione di tali criteri dovrebbero essere aggiunte altre misure di accertamento preventivo nelle sedi in cui cio' e' facilitato dalle particolari caratteristiche dei settori da sottoporre a controllo. Con riferimento alla circolazione dei beni, ad esempio, il controllo risulta molto facilitato, e meno costoso, se concentrato sui luoghi di distribuzione a monte: per ciascun settore vanno individuati questi nodi e qui vanno inserite le forme piu' idonee di controllo.

Il miglioramento della capacit  di controllo della amministrazione finanziaria   ormai un'esigenza non pi  procrastinabile; senza di esso, si potranno introdurre nuovi adempimenti o complicazioni e/o modifiche radicali agli istituti sostanziali della riforma, ma difficilmente si riuscir  ad ottenere i risultati sperati.

24. Tutto questo non richiede piu' personale, ma sicuramente un personale meglio distribuito e meglio preparato. Certo non si puo' dire che manchino anche nella nostra amministrazione funzionari capaci e fortemente motivati, che operano in condizioni ambientali piu' difficili di quelle dei loro colleghi delle amministrazioni finanziarie dei vari paesi comunitari.

Essi pero' sono un prodotto di circostanze quasi casuali, in cui molto contano i fattori legati al volontarismo dei singoli, e poco quelli dipendenti da processi sistematici di selezione e formazione. Queste carenze nella qualificazione complessiva del personale si riflettono chiaramente sulla qualita' e sulla produttivita' degli accertamenti.

Puo' anche darsi, come e' stato sostenuto di recente anche ufficialmente, che il numero degli accertamenti in Italia non sia mediamente inferiore a quello realizzato all'estero. Sicuramente, cio' che distingue in negativo il nostro paese e' la cattiva qualita' degli accertamenti.

25. Come e' emerso dalle audizioni, questo gap qualitativo deriva da molteplici fattori che si riportano sostanzialmente a cattiva organizzazione degli uffici, cattiva distribuzione del personale* e sua insufficiente preparazione, insufficienza di strumenti tecnico-giuridici e informativi.

Una amministrazione con personale poco preparato e poco professionalizzato produce molti cattivi accertamenti, molti ricorsi, e poco gettito. L'integrazione del sistema a livello europeo, le difficolta' nuove cui esso si trova ora davanti richiedono un salto di qualita' nella formazione e nell'aggiornamento. E' questo uno dei problemi strategici principali cui deve far fronte la direzione politica e operativa del ministero delle finanze.

26. Integrazione tra risorse e obiettivi. Sulla base di una breve analisi della quantita' e qualita' del personale attualmente alle dipendenze del ministero delle finanze - considerando sia quello civile che quello militare - si rileva che, dal punto di vista numerico, esso non e' inferiore a quello occupato negli apparati tributari degli altri paesi industrializzati.

I problemi attengono invece, come gia' si e' accennato, alla cattiva distribuzione del personale; alla insufficiente attivita' di qualificazione; alla bassa incidenza del personale direttivo (16,6%). Per questi motivi non pare piu' accettabile una politica di assunzioni per blocchi a decine di migliaia di unita', per lo piu' dei livelli funzionali piu' bassi.

Sembra, invece, più ragionevole pensare ad assunzioni selettive, molto limitate nel numero e che interessino soprattutto i più elevati livelli di qualificazione.

Dal punto di vista numerico, d'altra parte, pesa sugli uffici IVA una carenza assoluta di personale - da oltre dieci anni oscillante attorno alle 5.500 unità - a fronte di un parco contribuenti in continua crescita e all'incirca pari ai contribuenti IVA della Francia, Inghilterra e Repubblica Federale Tedesca. La sproporzione tra strumenti ed obiettivi risulta drammaticamente evidenziata dalla circostanza che vede solo 1300 unità civili - di fatto a part-time - assegnati all'espletamento dei controlli c.d. sostanziali.

Qualunque sia la scelta del modello di ufficio, si propone innanzitutto per lo meno il raddoppio del personale degli uffici IVA (da ottenere mediante spostamenti interni) ed il miglioramento della sua qualificazione, come preconditione per migliorare i controlli ed accelerare le procedure di rimborso. Da questo punto di vista, andrebbe anche riconsiderata l'opportunità di ridurre il numero delle dichiarazioni ai fini delle imposte dirette e dell'IVA.

Vista la dubbia utilità di schemi onnicomprensivi che poi non si riesce a gestire, sarebbe utile proseguire sulla strada della semplificazione, ad esempio elevando sensibilmente il limite di lire 360.000 ai fini della dichiarazione dei redditi fondiari (il che comporterebbe una ulteriore riduzione dei modelli 740) e introducendo modifiche normative che riducano il numero dei contribuenti Iva (che in Italia risulta superiore al totale di quelli francesi, inglesi e tedeschi occidentali messi insieme, mentre il personale di controllo, come abbiamo visto, rimane largamente sottodimensionato).

Sempre in tema di semplificazioni, va proseguita la strada già intrapresa per contenere l'obbligo di presentazione dei mod.740. Ciò si può fare predisponendo il modello 101 integrato in modo che possa raccogliere altri importi di mod.101 dell'anno, rilasciati da altri datori di lavoro; prevedendo nello stesso modello la possibilità di dichiarare anche i redditi dei terreni e tutta la tipologia di oneri deducibili in base all'art.10 del Testo unico delle imposte sui redditi.

27. Integrazione tra centro e periferia. Le audizioni svolte dalla Sottocommissione integrata hanno confermato la sensazione di uno stato di abbandono degli uffici periferici da parte delle strutture centrali. Quest'ultime svolgono alquanto bene - anche se non senza ritardi - la cosiddetta gestione del tributo, intesa come emissione di circolari, risoluzioni, istruzioni e note varie, ma sembrano aliene dall'occuparsi di veri e propri problemi

di gestione e controllo di quelli che sono i loro veri bracci operativi o organi di amministrazione attiva, e cioè' gli uffici periferici.

Come già' osservato all'inizio, e' indispensabile il superamento di una cultura che ritiene che i compiti degli uffici periferici siano fissati dalla legge una volta per tutte e l'assunzione da parte delle tecnostrutture ministeriali di precise responsabilità in merito alla gestione degli uffici periferici, che rappresentano vere e proprie unità produttive da indirizzare, coordinare e controllare. Naturalmente per quanto riguarda la programmazione dell'attività' degli uffici sarà' indispensabile fissare degli obiettivi operativi sufficientemente elastici, tarati sulla effettiva difficoltà' degli accertamenti; e non, come accade ora, obiettivi rigidi che inducono gli uffici periferici a concentrarsi sui controlli più' banali, evitando i contribuenti più' importanti e quindi più' difficili da verificare.

Si propone anche che siano più' chiaramente delineate ed organizzate in modo parallelo e distinto, da un lato, le funzioni di gestione e, dall'altro, quelle di controllo - quest'ultime tutte da rafforzare se non si vogliono ignorare i fenomeni di corruzione da cui non sono purtroppo immuni anche gli uffici finanziari.

28. Integrazione tra apparato informativo e strutture operative. Come e' emerso con forte evidenza dalle audizioni, l'introduzione dello strumento informatico nella amministrazione finanziaria - al quale pure sono stati dedicati una ingente mole di finanziamenti e un grosso sforzo organizzativo - è stata realizzata spesso senza tener conto delle necessarie connessioni con gli assetti organizzativi, con le procedure e i metodi di lavoro (qui inclusi gli stessi orari), con i processi formativi del personale: per cui alcuni guadagni di produttività dovuti a significative innovazioni informatiche finiscono con il disperdersi in un mare di inefficienze. In altri termini, e' del tutto inutile che le informazioni arrivino con la velocità' della luce, se poi gli incaricati delle verifiche devono andare a piedi dai contribuenti (in quanto, come e' noto, l'amministrazione non e' in condizione di fornirli di autovetture di servizio ne' della autorizzazione ad utilizzare vetture proprie). Gli stessi accertamenti diventano inutili quando poi per i messi notificatori si prevedono compensi pari a lire 200 (duecento) ad accesso, con ciò' rendendo problematica la loro notifica e impedendone di fatto l'operatività'.

La mancata integrazione della capacità' dell'Anagrafe Tributaria di fornire informazioni con la capacità' degli uffici di utilizzarle - in termini di disponibilità' di

mezzi, risorse e personale qualificato - determina strozzature insormontabili cosicche' ogni ulteriore investimento nel perfezionamento del sistema informatico non puo' che avere - come gia' si e' accennato - produttivita' decrescenti.

Su un piano piu' generale, emerge l'inanita' del progetto di una anagrafe tributaria megagalattica, in cui dovrebbe essere racchiuso tutto lo scibile fiscale, e che pressoché da sola dovrebbe risolvere tutti i problemi dell'accertamento.

In realta', occorrerebbe sempre tenere presente che anche un'anagrafe tributaria che funzionasse in modo soddisfacente e perfettamente integrato con la struttura e le procedure degli uffici non potra' mai sostituire la funzione di controllo diretto dell'amministrazione, la sua capacita' di verificare - attraverso funzionari adeguatamente formati e professionalizzati - la rispondenza dei bilanci fiscali alla realta' fisica ed economica dell'impresa.

D'altra parte, la ricerca condotta ha constatato che le informazioni disponibili presso l'anagrafe tributaria - in se', come si e' visto, anche troppo numerose se le si rapportano con la precaria capacita' operativa degli uffici - sono ancora prevalentemente di fonte interna, ricavate dalla elaborazione di informazioni fornite dagli stessi contribuenti.

Viene quindi in discussione la tipologia ma anche la qualita' delle informazioni elaborate dal centro: scollegate, parziali, spesso errate o inutili, che per la loro provenienza non possono avere, salvo eccezioni, carattere rilevante ai fini della individuazione di dati ed elementi taciuti dal contribuente o comunque difformi rispetto a quanto da lui comunicato.

Come e' stato detto efficacemente nel corso delle audizioni, l'amministrazione, data anche la difficolta' di prova contraria che esiste nel regime di contabilita' ordinaria, continuera' a pestare l'acqua nel mortaio se la sua attivita' si limita a basarsi solo sulle eventuali discordanze interne alle dichiarazioni.

Occorre invece che il sistema informativo sia messo sempre piu' nelle condizioni di acquisire notizie provenienti da fonti esterne alla Amministrazione finanziaria, da coordinare ed amalgamare, prima di inviarle agli uffici periferici, in una sintesi di dati e notizie interdipendenti immediatamente utilizzabili. Cio' presuppone, a monte, la capacita' di promuovere una politica di coordinamento ed integrazione delle varie banche dati pubbliche; anche affrontando, ad esempio, il problema del coordinamento dell'archivio generale dei

titoli azionari con la Monte Titoli SpA; il collegamento con l'ACI, la modifica del DPR 605/73 per avere su richiesta i dati dei possessori delle auto con cavalli fiscali inferiori a 13; il collegamento o, quanto meno, l'accesso alla banca dati della Consob per i dati sulle variazioni patrimoniali degli amministratori delle società quotate in Borsa, superando le difficoltà che vengono frapposte dall'Organo di controllo dei mercati finanziari sulla base di esigenze di riservatezza in se' giuste, ma che non possono ne' debbono essere opposte al fisco.

29. Integrazione tra amministrazione finanziaria e altre pubbliche amministrazioni. Il problema della legge 516.

In linea generale, si pone quindi il problema essenziale di sviluppare e integrare al meglio gli scambi di informazioni tra l'amministrazione finanziaria e le altre pubbliche amministrazioni. Va accelerata, ad esempio, l'integrazione, già prevista nei più recenti programmi, tra il sistema informativo delle finanze e quelli delle anagrafi comunali (in modo da risolvere problemi apparentemente banali, ma in pratica paralizzanti, come quello delle notifiche), delle Camere di Commercio, delle Cancellerie dei Tribunali, degli enti previdenziali, degli enti fornitori di energia o di servizi di comunicazione.

Inoltre, l'amministrazione dovrebbe essere dotata dei necessari poteri per far sì che le richieste di informazioni da essa trasmesse alle altre amministrazioni pubbliche, centrali e locali, che molto spesso vengono cestinate, siano invece evase con carattere di obbligatorietà, anche con la previsione di specifiche sanzioni in caso di mancata risposta.

In tema di razionalizzazione dei flussi di informazioni, un'osservazione particolare va fatta in merito alle notizie di reato che in misura sempre più impressionante gli uffici finanziari dirigono da alcuni anni verso le Procure della Repubblica, e che raggiungono ormai un ammontare di decine di migliaia per ogni anno di imposta, con un carico di lavoro di gran lunga superiore a quello che gli uffici giudiziari riescono a smaltire.

Come alcuni rappresentanti delle stesse Procure hanno fatto presente nei contatti avuti con la Sottocommissione, il costo connesso con un simile dispiegamento di mezzi - umani ma anche strutturali ed economici - risulta purtroppo assolutamente improduttivo. L'esperienza giudiziaria rivela infatti che la quasi totalità delle segnalazioni che pervengono dagli Uffici finanziari non determina l'esercizio dell'azione penale: sia per i diversi standard probatori che presiedono all'accertamento della responsabilità penale rispetto a quella tributaria, sia perché nessuna organizzazione giudiziaria - e tantomeno, naturalmente, quella di cui attualmente

disponiamo - sarebbe in grado di far fronte a una domanda così imponente.

Si osserva pertanto che il canale informativo tra amministrazione tributaria ed apparato giudiziario è stato sovraccaricato in maniera abnorme e assolutamente inidonea a favorire il raggiungimento dei compiti istituzionali da parte dei due soggetti, che anzi da tale situazione ricevono contraccolpi negativi.

In modo simmetrico a tali problemi di sovraccarico - che non sono stati affatto risolti, a giudizio degli stessi Magistrati, dalle modifiche alla legge 516 recentemente introdotte - si pongono invece dei problemi inversi relativi a canali di informazione del tutto sottoalimentati. In particolare si osserva che i dati conoscitivi acquisiti dal giudice penale nei confronti di cittadini inquisiti per violazioni di carattere penale ed utili anche per determinare la loro capacità contributiva giungono con fatica agli uffici finanziari e la loro valenza probatoria in sede di accertamento tributario assume profili incerti.

Ad avviso del Cnel, e' quindi necessaria una larga verifica degli incroci, sinergie e sovrapposizioni tra l'attività degli uffici finanziari e quella della Autorità giudiziaria, anche allo scopo di instaurare istituti e prassi chiari e uniformi: senza di che l'inevitabile risultato è quello di creare sovraccarichi di lavoro che ingorgano l'attività di entrambi gli apparati senza produrre alcun apprezzabile risultato.

30. Integrazione tra amministrazione civile e militare. Ora che l'attività di accertamento è programmata dal centro sulla base di criteri selettivi, scelti annualmente dal ministro delle finanze, il problema più grave di coordinamento appare quello tra ramo civile e militare dell'amministrazione. La stragrande maggioranza delle verifiche della Guardia di Finanza sono, infatti, scelte d'iniziativa e, per lo più, al di fuori del piano annuale di accertamenti. In teoria gli uffici civili possono avvalersi della collaborazione della GDF per i controlli più approfonditi; di fatto, essi risultano al rimorchio della stessa dovendo, comunque, utilizzare le verifiche fatte che, in generale, presentano preziosi elementi di accertamento.

Quanto meno in sede regolamentare, sarebbe opportuno affrontare tale problematica, che non è toccata dal già citato disegno di legge di riforma dell'amministrazione finanziaria. A questo proposito si ricorda che nel corso delle audizioni, ad evitare una inutile duplicazione di adempimenti formali tra Uffici civili e militari, è stata avanzata anche la proposta di conferire, in casi predeterminati, poteri di accertamento diretto alla

Guardia di Finanza.

31. Integrazione tra amministrazione e centri di servizio.
Nel quadro di una più idonea articolazione territoriale e per materia, abbandonando distinzioni artificiali tra controlli formali e sostanziali, ed in coerenza con l'obiettivo, da un lato, di incrementare consistentemente la quantità dei controlli parziali e, dall'altro, di migliorare la qualità di quelli globali, si propone di promuovere e sviluppare - anche specializzando, a tale scopo, i Centri di servizio - gli accertamenti parziali suscettibili di trattamento automatico, limitatamente a fattispecie precise e definite a priori, nell'osservanza delle garanzie per il contribuente già peraltro oggi previste.

Tali accertamenti andrebbero realizzati in una combinazione ottimizzata con un congruo numero di controlli di tipo globale e approfondito per i casi più gravi che, per quanto necessariamente selettivi, potrebbero costituire un valido deterrente nei confronti dei contribuenti meno propensi a rispettare le loro obbligazioni tributarie.

32. Integrazione tra amministrazione e centri di appalto.
Vanno integrati e meglio coordinati anche i rapporti tra l'amministrazione e i centri esterni a cui vengono in atto delegate, mediante appalto, delicate funzioni operative nell'ambito della gestione dell'attività di controllo e informativa: il Consorzio esattori (per la lettura e codifica dei dati delle dichiarazioni) e la Sogei (per la gestione del sistema informativo).

In linea di principio, il Cnel non ritiene che l'introduzione di elementi e/o strumenti di gestione privata all'interno della pubblica amministrazione sia da rifiutare pregiudizialmente. Anzi, tali gestioni possono essere fattori di stimolo per una introduzione di criteri di tipo efficientistico e manageriale nell'ambito della amministrazione.

Tuttavia la discussione svolta all'interno della Commissione ha considerato criticamente il fatto che l'affidamento in appalto, nel caso della Sogei, riguardi non già funzioni di tipo materiale quali input o semplice elaborazione di dati ma funzioni di tipo strategico per il raggiungimento dei fini propri della amministrazione. Le audizioni, alla cui trascrizione si rinvia, hanno messo abbondantemente in evidenza le conseguenze negative provocate dalla separatezza ed estraneità tra la struttura privata cui è affidata la gestione dell'informatica e le strutture pubbliche cui compete l'intervento operativo. Si tratta di un problema di carattere oggettivo, direttamente legato al modello di gestione, e che non dipende dalle capacità

tecnico-professionali della societa' appaltatrice, che sono fuori discussione.

E' pertanto opinione del Cnel che il modello dell'appalto vada radicalmente e al piu' presto ripensato. Nell'attesa, sembra quanto meno indispensabile che l'amministrazione si munisca al suo interno di figure in grado di colloquiare professionalmente sul piano tecnico con la societa' appaltatrice in modo da poterne guidare e coordinare le scelte di sviluppo del sistema informativo in funzione di una loro migliore integrazione con la realta' concreta della amministrazione e con le sue esigenze operative.

Come e' emerso dalle audizioni, problemi di altro tipo sorgono con il Consorzio esattori, che ogni anno viene incaricato della elaborazione delle dichiarazioni, ma ogni volta con ritardi di svariati mesi (dovuti alle procedure di appalto da ripetere) che si riflettono ovviamente nei conseguenti, incredibili black-out.

Considerato che alla fine il soggetto incaricato dell'appalto e' sempre lo stesso, si propone che vengano apportate alle procedure vigenti le opportune modifiche, se necessario tramite lo strumento legislativo, in modo da realizzare forme di concessione di durata almeno biennale o triennale.

In linea generale, non si puo' non rilevare che i lunghi ritardi che oggi si lamentano nella disponibilita' dei dati e nella possibilita' di attivare tempestivamente controlli, accertamenti e rimborsi danneggiano in modo pesante la funzionalita' della amministrazione. Oggi gli uffici vengono posti in condizione di andare a fare gli accertamenti dopo 4-5 anni da quello in cui le dichiarazioni sono state presentate, e questo dimezza gia' in partenza l'efficacia del lavoro svolto dalla amministrazione finanziaria.

Che l'Internal revenue service sia in grado di rimborsare tramite assegno spedito a casa del contribuente le imposte pagate in sovrappiu' nell'arco di poche settimane dalla dichiarazione, mentre nell'arco di parecchi mesi le dichiarazioni del contribuente italiano giacciono nei corridoi degli uffici delle imposte senza che nessuno ancora abbia cominciato ad esaminarle e senza che - al limite - si sappia a chi spettera' il compito di farlo, e' un fatto che da' la misura di una precarieta' intollerabile di indirizzi e di gestione e mette in discussione la stessa serietà del sistema tributario. Niente pertanto dovrebbe essere lasciato di intentato per snellire al massimo tempi e procedure di lettura, esame e controllo delle dichiarazioni.

33. Integrazione tra amministrazione e Caf. Anche

l'entrata in funzione dei Centri di assistenza fiscale autogestiti dalle varie categorie di contribuenti potrà determinare uno sgravio di adempimenti formali per l'amministrazione, sempreché - naturalmente - il ruolo e l'attività dei Caf vengano opportunamente integrati con quelli dei vari settori dell'apparato amministrativo e in particolare dei Centri di servizio. L'istituzione dei Caf non deve essere, in altri termini, un modo di bypassare ancora una volta la struttura amministrativa, nella impossibilità di renderla adeguata, ma una scelta ben inquadrata in un disegno di ristrutturazione complessiva rivolto a migliorare la funzionalità e la capacità di controllo della amministrazione.

In un quadro di razionale ristrutturazione i Centri potranno determinare un indubbio alleggerimento dei compiti della amministrazione; ad avviso del Cnel, e' pertanto opportuno che essi vengano istituiti con sollecitudine, ed estesi alle varie categorie di contribuenti interessati. Si ritiene infatti non vi sia giustificato motivo per discriminare, in sede di istituzione dei predetti Centri, i lavoratori dipendenti e le rispettive organizzazioni.

L'istituzione dei CAF, ad avviso del Cnel, deve essere accompagnata da alcune misure di carattere organizzativo e cautelativo: a cominciare da un appropriato sistema di sanzioni (come già peraltro previsto) per i casi di "abuso di fiducia" da parte dei centri rispetto ai compiti di interesse pubblicistico loro affidati.

34. In particolare per quanto riguarda i Centri che si occupano delle dichiarazioni relative ai contribuenti cui e' data facoltà di opzione tra regime semplificato e regime ordinario, andrebbe stabilito l'obbligo per gli stessi di elaborare a parte e trasmettere tramite supporti magnetici differenziati le dichiarazioni che espungano un imponibile inferiore, per qualunque motivo, ai coefficienti di congruità previsti per la rispettiva categoria, accompagnate da apposite schede con cui si giustificano le differenze.

Infatti la ragione della attribuzione a detti Centri di particolari facoltà di certificazione deve stare soprattutto nella utilità per l'amministrazione di effettuare, per loro tramite, un primo screening di massa sui contribuenti da selezionare. Tale scopo viene meno se all'interno della massa delle dichiarazioni inviate e in qualche modo "certificate" da detti Centri sono presenti in modo indifferenziato - in numero maggiore o minore - dichiarazioni che dovranno invece formare oggetto di un più approfondito esame di merito da parte della amministrazione.

35. Integrazione tra amministrazione nazionale e

amministrazioni dei paesi comunitari. Un ultimo tipo, non meno importante di integrazione, e' quello che va realizzato, nella ormai imminente prospettiva di unificazione dei mercati, fra l'amministrazione nazionale e quelle degli altri partner comunitari.

Come e' stato messo in evidenza nella ricerca e nella relazione preliminari, l'abolizione dei controlli doganali prevista per il 1993 determinera' una grave caduta del gettito dell'Iva, mentre a sua volta la mancata armonizzazione delle imposte sulle societa' di capitali e sulle rendite finanziarie potra' provocare pericolosi fenomeni di arbitraggio fiscale, con il rischio di un restringimento della base produttiva nei paesi che evitino di partecipare alla corsa al dumping tributario. Nello stesso tempo, la decisione di scegliere il paese di destinazione come luogo di pagamento dell'Iva richiede, per non aggravare i fenomeni di evasione, ampie capacita' di collaborazione/integrazione tra le amministrazioni dei paesi membri.

Lo stesso recente documento governativo di programmazione economica e finanziaria riconosce che "nella definizione del processo di armonizzazione, il nostro paese dovra' cercare di suggerire soluzioni che tendano a ridurre la perdita di gettito che essa presumibilmente comportera'". Ed aggiunge che "per le imposte dirette a carico delle imprese e per quelle che gravano sui redditi finanziari, l'armonizzazione e' indispensabile per evitare effetti distorsivi nella allocazione degli impianti produttivi, nei movimenti di capitale, nelle strutture bancarie e finanziarie".

In buona sostanza, tutto lascia supporre che lo scenario evolutivo del sistema tributario comunitario per i prossimi anni sia uno scenario in cui la dimensione del gettito e' strettamente legata, come non mai, alla capacita' operativa e all'efficienza delle amministrazioni: un fattore, questo, riguardo al quale il nostro Paese, per le ragioni gia' viste, parte chiaramente svantaggiato.

Per tentare di ridurre il piu' possibile i rischi legati al vincolo comunitario, e' indispensabile:

- che ogni ipotesi di riforma della amministrazione finanziaria sia impostata in termini di integrazione con le altre amministrazioni dei paesi comunitari;
- che i processi selettivi, formativi e di aggiornamento del personale tengano sin da ora conto di tali vincoli - che significano, di fatto, vincoli di conoscenza delle normative fiscali europee, di capacita' di lettura dei bilanci delle multinazionali, di conoscenza delle lingue - non solo per il personale incaricato delle residue attivita' doganali, ma anche per quello dedito ai controlli Iva e in generale agli accertamenti. Va

rilevata al riguardo l'opportunità di insistere perché a livello Cee venga promossa una apposita Scuola Comunitaria di Formazione per funzionari delle amministrazioni fiscali dei paesi membri.

Infine, considerato l'indubbio interesse che l'Italia - e principalmente, l'Italia - ha per una accelerazione sia del processo di armonizzazione fiscale sia di quello tendente all'integrazione delle amministrazioni e alla intensificazione degli scambi di informazioni, sembra indispensabile che a livello politico-diplomatico il nostro paese si impegni perché ai fini delle decisioni in materia fiscale il principio della unanimità - che premia oltre misura paesi che sono e intendono continuare ad essere dei veri e propri rifugi fiscali - venga abbandonato in favore del principio della maggioranza.

***C. Il modello di rapporti tra amministrazione e cittadino.
Il contenzioso. La carta dei diritti del contribuente***

36. Il problema della asimmetria dei poteri tra amministrazione e contribuente presenta nel nostro Paese aspetti gravi che è interesse di tutti rimuovere. Sia - come si è tentato di indicare nella sezione precedente - rafforzando i poteri reali della amministrazione, in modo da evitare che essa rimanga in balia del contribuente disonesto. Sia, per contro, obbligando l'amministrazione a un maggiore rispetto del cittadino che intende assolvere correttamente il suo dovere fiscale: anche perché un contribuente trattato come un suddito, frastornato sotto un'alluvione di testi legislativi poco comprensibili, sprovvisto delle informazioni necessarie, e' sempre meno disposto a cooperare su un piano di lealtà con il fisco e sempre più incline ad avvalersi degli spazi vuoti della legge o delle opportunità date dalla inefficienza dell'amministrazione per sottrarsi al suo dovere tributario.

37. La persistenza o forse addirittura il continuo allargamento delle aree di sommerso fiscale ha indotto tuttavia alcuni a dubitare della opportunità che il Cnel si faccia promotore o comunque appoggi una iniziativa tendente ad affermare i diritti e le prerogative del contribuente in contraddittorio con l'amministrazione.

La Commissione ritiene che sarebbe però un grave errore pensare che l'esistenza di prevaricazioni e abusi di una certa parte di contribuenti ai danni della amministrazione possa giustificare la persistenza di prevaricazioni e abusi della amministrazione ai danni dei contribuenti.

Intanto perché si può facilmente constatare che non sempre, anzi quasi mai i contribuenti soggetti attivi degli abusi ai danni del sistema tributario sono gli

stessi che divengono soggetti passivi degli abusi provenienti dalla amministrazione. Chi va incontro a trattamenti persecutori per errori puramente formali, chi ha bisogno di essere informato del significato delle leggi e delle circolari e difeso dall'eccesso della pressione legislativa, chi si trova in difficoltà davanti ai formalismi del contenzioso e' generalmente il contribuente piu' sprovveduto e piu' debole, non certo il grande evasore-elusore, che e' ben protetto da consulenti ed esperti e che anzi dalla confusione legislativa non ha nulla da perdere e tutto da guadagnare. Il vuoto rigorismo, la inutile aggressivita' nei confronti dei contribuenti piu' deboli, la persecutorietà per futili motivi sono anzi l'altra faccia della medaglia di un fisco tollerante verso le grosse infrazioni, debole e permissivo coi potenti.

E d'altra parte, e' per una questione di principio che non si puo' ammettere che l'amministrazione possa rispondere con i suoi abusi a quelli dei contribuenti; pena l'avvio di una spirale di imbarbarimento fiscale in cui i principi dello stato di diritto sarebbero irrimediabilmente compromessi e da cui i valori e gli interessi della collettività uscirebbero sicuramente perdenti.

Anche per questi motivi il Cnel ritiene meritevole di attenzione la proposta gia' elaborata dal Presidente della Commissione finanze della Camera, Piro, e attualmente allo studio anche presso lo stesso Ministero delle finanze, per una Carta che - in concomitanza col necessario ampliamento dei poteri della amministrazione, da realizzare secondo le indicazioni riportate nella parte che precede - sancisca per via legislativa la sfera dei principali diritti del contribuente.

Ad avviso del Cnel, la Carta dovrebbe contenere i 10 principi fondamentali riassunti qui di seguito, e in buona parte indicati nell'anzidetta proposta di legge.

38. Principi della carta dei diritti del contribuente.

1. Diritto alla trasparenza statistica e alla conoscenza degli aggregati economici tributari.

E' un preciso dovere del Ministero proseguire nell'opera di eliminazione dell'atmosfera di segreto che da sempre circondava i dati tributari. Occorre riconoscere che con la pubblicazione del Notiziario Fiscale vengono ora poste a disposizione di tutti le statistiche piu' aggiornate sull'attività della Amministrazione nei suoi vari rami oltreche' sui dati delle dichiarazioni; dati ai quali dovrebbe essere possibile entro breve accedere anche per via telematica o comunque attraverso supporti automatizzati.

E' comunque necessario sancire in linea di principio che tutto cio' che va al di la' delle posizioni individuali (che e' giusto rimangano almeno entro certi limiti oggetto di un rapporto riservato tra cittadino e fisco) deve essere reso trasparente e messo a disposizione dei contribuenti. A sua volta il Ministero ha l'onere, nel diffondere i dati inerenti la dinamica dei fatti tributari, di utilizzare modalita' di presentazione corrette dal punto di vista della scienza statistica. Cio' vuol dire che e' da evitare la diffusione di dati medi del tutto grezzi, privi di significato ai fini della valutazione del carico tributario sostenuto dalle varie categorie di contribuenti.

2. *Il diritto a comportamenti di buona fede da parte della amministrazione.*

Sulla base del principio di buona fede va stabilito che l'amministrazione non puo', secondo la propria convenienza e in modo arbitrario, decidere di seguire questa o quella interpretazione della legge, ovvero disapplicare le interpretazioni della legge e/o le regole e gli indirizzi di comportamento da essa stessa precedentemente indicati. Pertanto occorre prevedere che non possono essere irrogate sanzioni amministrative e penali ne' possono essere effettuati recuperi di imposta al contribuente che si sia conformato ad una interpretazione di norme tributarie espressa dalla Amministrazione finanziaria e che sia stata successivamente modificata dalla stessa senza che siano intervenute modificazioni legislative.

3. *Il diritto ad essere messo sullo stesso piano della amministrazione quanto a pagamenti, interessi e rimborsi.*

Si tratta di un punto fondamentale per la pari dignita' tra contribuente e amministrazione, che non ha bisogno di particolari commenti. E' propria di un sistema feudale la convinzione che il cittadino debba essere obbligato a pagare sollecitamente i propri debiti verso lo Stato, e che lo Stato possa invece rinviare indefinitamente il pagamento dei propri debiti verso il cittadino.

4. *Il diritto all'informazione sulla interpretazione delle leggi e sulle conseguenze dei propri comportamenti*

Occorre stabilire e sanzionare l'obbligo per l'amministrazione finanziaria di emanare tempestivamente i regolamenti e le circolari, nonche' pubblicare tempestivamente le risoluzioni e ogni altro atto che dispone in generale sulla organizzazione, sulle funzioni e sui procedimenti dell'amministrazione

medesima.

Inoltre deve essere previsto il diritto del contribuente di inoltrare alla amministrazione finanziaria - e, per essa, all'organo che dovra' essere appositamente individuato o istituito - istanze scritte e motivate concernenti l'applicazione di norme tributarie, stabilendo che nessuna sanzione puo' essere irrogata al contribuente il quale, conformandosi ad una interpretazione prospettata per iscritto mediante apposita istanza, non abbia ricevuto entro il termine di otto mesi alcuna risposta dalla amministrazione finanziaria.

5. Il diritto alla tutela dall'eccesso di pressione legislativa e alla certezza del diritto

La ricerca effettuata dal Cnel e il dibattito svolto all'interno della commissione hanno mostrato con forza la necessita' di una riduzione della pressione legislativa che grava sia sui contribuenti che sulla amministrazione. Si puo' calcolare che dall'entrata in vigore della riforma tributaria ad oggi siano stati emessi oltre 13.500 tra leggi, leggine, circolari e provvedimenti diversi in materia di imposte dirette ed Iva il che significa che ogni 4 ore l'operatore sia colpito da un "messaggio" fiscale. Presumendo un tempo medio di lettura di almeno 30 minuti per ciascun messaggio, ne risulta che ciascun operatore impiega quasi il 15% del suo tempo di lavoro solo per tenersi aggiornato sui flussi della comunicazione normativa.

Anche se e' irrealistico parlare di tregua legislativa in questa fase di aggiustamenti del sistema tributario indotti dalla continua, necessaria ricerca di una maggiore equita' ovvero dall'obbligo di uniformarsi a un quadro di riferimento comunitario anch'esso per largo verso ancora in via di definizione, non c'e' dubbio che vada ridotto il piu' possibile il flusso alluvionale di provvedimenti, aumentata la loro chiarezza, leggibilita' e reperibilita'.

Occorre pertanto cercare di realizzare dei meccanismi di limitazione/razionalizzazione della produzione normativa, sia a livello amministrativo che propriamente legislativo.

All'interno del Ministero, occorre organizzare - con l'apporto di persone di provata esperienza e capacita' professionale - una struttura cui affidare il coordinamento e la codificazione delle circolari, delle risoluzioni e degli altri atti interpretativi o normativi di portata generale.

Sul piano legislativo, nella difficulta' di realizzare normative di livello costituzionale che condizionino in maniera risolutiva il legislatore ordinario - al riguardo si puo' citare il dibattito in corso sulla non emendabilita' delle leggi tributarie, da introdurre con legge avente valore comunque "rinforzato" - la Carta

dei diritti dei contribuenti può portare un contributo alla autolimitazione del legislatore stabilendo un quadro di principi che possono essere derogati solo su esplicita menzione.

In tale documento si dovrebbe pertanto: vietare l'inserimento di disposizioni fiscali nelle leggi che hanno un oggetto non tributario; sancire che l'entrata in vigore delle disposizioni modificative di norme relative a tributi periodici pubblicate oltre il 30 settembre possono avere efficacia solo dopo il primo periodo di imposta successivo; vietare la formulazione di norme a catena con il rinvio a numeri e date di approvazione di leggi imponendo invece la ritrascrizione per intero del precetto che si vuole abbia vigore; ribadire che le disposizioni tributarie non hanno effetto che per il futuro, fatto salvo il caso delle disposizioni retroattive, espressamente qualificate per tali; e che, in ogni caso, le disposizioni tributarie non si applicano ai rapporti pendenti, fatto salvo il caso di quelle più favorevoli al contribuente.

6. *Il diritto ad essere informato e ascoltato*

Come già indicato nella proposta di legge Piro, a ciascun contribuente deve essere riconosciuto il diritto di conoscere per esteso le motivazioni su cui si fondano gli atti della amministrazione finanziaria emessi nei suoi confronti. In generale, tutti gli atti notificati dalla amministrazione finanziaria ai contribuenti devono indicare presso quale ufficio, secondo quale orario e presso quale addetto è possibile ottenere informazioni complete in merito all'atto notificato; quale organo occorre adire per impugnare l'atto medesimo, e attraverso quali modalità. Anche gli atti della riscossione, non preceduti dalla notifica di un provvedimento impositivo, devono essere succintamente motivati.

In sintonia con il diritto alla informazione sul significato e le conseguenze delle procedure della amministrazione, occorre prevedere sistemi e procedure di feed-back che consentano al contribuente di esporre le proprie ragioni e motivazioni in via preventiva rispetto alla assunzione definitiva di decisioni che lo riguardano.

7. *Il diritto a non essere obbligato ad adempimenti inutili o comunque eccessivamente costosi in rapporto ai risultati*

Intervenire in questo senso è tanto più opportuno in quanto da parte dello stesso ministero è stato riconosciuto che "l'intensificazione degli adempimenti di tipo formale a carico dei contribuenti non ha prodotto i risultati sperati perché il costo monetario

dei tributi e' stato in tal modo aggravato dai costi aggiuntivi che i nuovi oneri comportano in termini di tempo-lavoro accrescendo, in definitiva, le tendenze all'evasione caratteristiche dei sistemi ad alta incidenza di prelievo fiscale".

Le stesse audizioni svolte dal Cnel hanno mostrato che molto spesso operazioni onerose per i contribuenti, e dalle quali ci si attendeva un contributo risolutivo alla effettuazione dei controlli, rimangono prive di utilizzazione da parte della amministrazione finanziaria.

E' quindi indispensabile effettuare un check-up a largo raggio dell'insieme degli adempimenti formali che gravano sul contribuente allo scopo di quantificarne i costi, verificarne l'utilita', eliminare quelli inutili o eccessivamente onerosi in rapporto al beneficio che essi portano all'amministrazione.

8. Il diritto alla speditezza e tempestivita' dell'azione amministrativa in campo fiscale

Tale diritto deve essere riconosciuto anche in sinergia con quanto previsto in generale dalla legge 142 in materia di trasparenza e speditezza del procedimento amministrativo. Per altro verso, l'attivazione di questo diritto si riporta direttamente a un intervento legislativo di snellimento e riforma del contenzioso (v. oltre)

9. Il diritto di non pagare di piu' di quanto previsto dalla legge

Anche questo diritto entra in connessione con i problemi legati alla funzionalita' e speditezza del contenzioso; problemi che, data la loro specificita', sono trattati in modo autonomo nei paragrafi seguenti.

10. Il controllo sulla applicazione della legge

Allo scopo di controllare lo stato di applicazione della legge e di prevenire la diffusione di abusi ai danni del contribuente, potrebbe essere opportuno prevedere la istituzione di un organismo apposito - l'Ufficio dei Garanti della Carta dei diritti del contribuente - composto di 3 magistrati di Cassazione, del Consiglio di Stato o della Corte dei Conti, che inoltra annualmente al Parlamento una relazione nella quale riferisce sulle iniziative intraprese dalla amministrazione per la realizzazione dei principi della Carta del contribuente nonche', in generale, sullo stato di attuazione della relativa legge, anche sulla base delle istanze e degli esposti ad esso inoltrati dal contribuente.

La riforma del contenzioso

39. Il sistema del contenzioso ha lo scopo di realizzare in concreto l'applicazione della pretesa tributaria ma anche la soddisfazione e la tutela dei diritti dei contribuente. Un sistema ben funzionante contiene in se' criteri di parita' tra contribuente e fisco; meccanismi virtuosi che circoscrivono la convenienza a ricorrere e scoraggiano da ambo le parti, la presentazione di ricorsi meramente dilatori e pretestuosi; procedure semplici che garantiscono la speditezza del procedimento.

Il sistema attuale, nonostante alcuni correttivi di recente introdotti, funziona nel modo esattamente opposto in quanto e' caratterizzato da: procedure farraginose, eccesso di gradi di giudizio, presenza di meccanismi perversi che determinano l'incentivo a ricorrere, sia da parte del cittadino che della amministrazione (tra questi meccanismi c'e' senz'altro, da un lato, la cattiva qualita' e spesso sommarietà degli accertamenti e l'incertezza del diritto sostanziale, dall'altro il nessun costo della soccombenza e l'aspettativa di lunghissime durate delle controversie e del puntuale sopraggiungere di provvedimenti di condono). Cio' spiega la crescita con progressione esponenziale dell'arretrato, oramai giunto a 3.300.000 ricorsi, con effetti deleteri per la gestione del rapporto tributario.

40. Per porre rimedio a tali inconvenienti e' stato di recente predisposto un disegno di legge governativo che prevede la concessione di una delega per la riforma del contenzioso secondo i seguenti criteri:

- istituzione di un filtro amministrativo attivabile su facolta' del contribuente mediante la presentazione di un ricorso per il riesame dell'atto in sede amministrativa con obbligo di decisione entro tre mesi;
- eliminazione di un grado di giudizio mantenendo la Commissione centrale ma unificando le Commissioni di primo e secondo grado che vengono sostituite dai nuovi Tribunali tributari con sede nei capoluoghi di regione (ma con possibilita' di istituire sezioni distaccate anche nei capoluoghi di provincia);
- competenza onnicomprensiva in tutta la materia tributaria;
- qualificazione professionale dei giudici tributari e loro autogoverno tramite un apposito organismo;
- condanna alle spese, sia per il privato che per l'amministrazione (il principio "chi perde paga" come deterrente per chi intende solo approfittare delle lentezze del contenzioso).

41. L'ipotesi delineata dalla legge, ad avviso del Cnel, costituisce un punto di partenza positivo che peraltro - data la particolare complessita' della materia - richiede

ulteriori approfondimenti in relazione ad una serie di aspetti problematici emersi nella discussione della Commissione: in particolare quelli riguardanti le scelte sulla professionalita' dei membri dei Collegi giudicanti, che sono comunque pregiudiziali per il successo della riforma. In Commissione e' stata anche sollevata l'opportunita' di riesaminare il ruolo e la articolazione del filtro quale concepito nel progetto, eventualmente rendendolo obbligatorio.

In aggiunta a cio' si e' proposto anche di valutare anche la possibilita' che i Tribunali Tributari e la Commissione Centrale siano messi in grado di procedere in camera di consiglio, salvo gravame, alla disamina di ricorsi tardivi, non motivati, palesemente inammissibili per mancanza di requisiti formali e sostanziali.

L'obiettivo di fondo della riforma, ad avviso del Cnel, deve essere quello di rendere la presentazione del ricorso da parte del contribuente un fatto che attiene alla patologia, e non piu' alla fisiologia del rapporto tributario. In questo senso, la sollecita realizzazione di una valida riforma del contenzioso costituisce una premessa sine qua non per ridare la necessaria efficienza/efficacia all'intero sistema tributario.

D. Il trattamento fiscale della famiglia

42. In linea generale, il sistema tributario italiano da' all'istituto della famiglia una considerazione del tutto marginale. Per un figlio a carico, ad esempio, viene accordata una detrazione di poco piu' di 50.000 lire, che mediamente corrisponde ad un abbattimento di imponibile di circa 20 mila lire mensili; per il coniuge a carico, l'abbattimento di imponibile si aggira attorno alle duecentomila lire mensili. Cifre, queste, che rappresentano uno sgravio praticamente irrisorio rispetto agli oneri effettivi, del tutto dissonante con le esigenze di tutela solennemente affermate dalla Costituzione.

La discriminazione della famiglia si rivela poi particolarmente grave per quanto riguarda i lavoratori dipendenti, a quali viene negata la possibilita' di dividere il reddito tra i familiari concessa invece - tramite l'istituto dell'impresa familiare - ad altre categorie di contribuenti, che per questo tramite riescono a realizzare sensibili riduzioni di imposta.

Nelle ricerche svolte a titolo propedeutico alla elaborazione del presente documento, e' emersa la condizione di discriminazione in cui si trova nel sistema fiscale italiano la famiglia monoreddito in rapporto al trattamento che essa invece riceve negli altri paesi comunitari.

E' risultato, ad esempio, che la famiglia monoreddito dell'operaio medio dell'industria italiana beneficia - rispetto alla famiglia in cui i due coniugi lavorano - di uno sconto fiscale pari al 17%, e pertanto molto inferiore a quello accordato, a parita' di reddito, in Inghilterra (19%), Germania (51%) e in Francia (100%). Discriminazione analoga sussiste anche per le famiglie nelle quali vi è un unico genitore.

Da altri calcoli condotti dalla Commissione del Cnel per l'informazione si e' rilevato che in generale, per la famiglia dei lavoratori italiani, l'incidenza tributaria sul reddito risulta piu' elevata del 10,2% rispetto alla Germania e del 6,2% rispetto alla Gran Bretagna.

43. Con la legge n. 114 del 13.04.1977 il Parlamento dava seguito alla sentenza della Corte Costituzionale n.179 del 15.07.76, che dichiarava incostituzionale il regime del cumulo dei redditi familiari al di sopra di una certa soglia. Tale legge introduceva il regime della tassazione individuale separata, ma lasciava inattuata le ulteriori indicazioni della Corte costituzionale, relative alla famiglia monoreddito e alle altre esigenze di sostegno fiscale della famiglia in relazione alle sue varie tipologie.

Considerate, in particolare, le situazioni di splitting diffuso che caratterizzano le categorie di reddito diverse da quelle di lavoro dipendente (vedi art. 5 del DPR 917/86) prodotte in sede societaria, di impresa familiare (art. 230 bis) o di associazione in partecipazione (art. 2549 c.c.), in base alle quali si realizzano abbattimenti dei rispettivi carichi tributari, la mancanza di adeguati tipi di agevolazione per il reddito di lavoro dipendente appare una iniqua discriminazione.

Anche in ossequio alle indicazioni della Corte Costituzionale, occorre correggere queste situazioni realizzando - come gia' previsto, del resto, dallo stesso Governo - consistenti alleggerimenti del carico tributario per le famiglie dei lavoratori appartenenti alle fasce medio-basse di reddito, a maggior carico familiare e monoreddito.

PAGINA BIANCA

IV. CONCLUSIONI

LINEAMENTI DI UN INTERVENTO COMPLESSIVO PER IL RECUPERO DELL'EFFICIENZA E DELL'EQUITA' DEL SISTEMA TRIBUTARIO

44. Le Osservazioni e Proposte sopra formulate non tendono tanto a presentare ricette piu' o meno risolutive per il superamento della crisi del sistema fiscale quanto a mettere in evidenza la drammaticita' di questa crisi e l'urgenza di provvedimenti e interventi capaci di farsene carico.

Non a caso nei secoli scorsi il fisco e' stato al centro del patto sociale che ha portato alla nascita dello Stato moderno e che ha rappresentato la base della sua successiva evoluzione. Nella dichiarazione dei diritti dell'uomo ben tre articoli disciplinavano il dovere dei cittadini di contribuire alle spese dello stato "in ragione delle loro facolta'", e il loro diritto consequenziale di chiedere agli agenti delle pubbliche amministrazioni, sia centrali che locali, la giustificazione delle risorse richieste e il rendiconto della loro gestione.

Una societa' in cui la partecipazione alle spese di tutti i cittadini "en raison de leurs facultées" e' del tutto problematica e in cui il rapporto tra contribuzione, suo utilizzo e suo rendiconto e' poco trasparente e di fatto messo in discussione, e' una societa' senza piu' coesione.

45. Il Cnel, come sede di incontro delle parti sociali e di espressione dei loro interessi organizzati - che sono soprattutto interessi per un ordinato svolgimento della vita economica e sociale e per giuste possibilita' di sviluppo - e' forse il soggetto piu' qualificato per sollecitare il superamento di questa crisi. Ricostruire l'apparato tributario e ridargli efficienza ed equita' e' ad avviso del Cnel una precondizione per ricostruire l'autorita' e la credibilita' dello Stato ed evitare lo scadimento della dialettica civile e il rafforzarsi delle spinte disgregatrici.

Il quadro dei valori e delle norme che debbono presiedere alla funzionalita' del nostro sistema tributario e' definito dalla Costituzione ed interpretato dalla Corte Costituzionale. E' questo il riferimento essenziale ed ineludibile.

Le strade da battere per realizzare in questo campo un ritorno ai principi di fondo della nostra Costituzione sono numerose, e impegnano in modo prioritario la responsabilita' delle autorita' di governo e del Parlamento.

46. In quest'ordine di idee, la prima questione che si

pone e' quella delle scelte riguardanti la gestione dei livelli della pressione fiscale.

Come fatto presente anche nella recente relazione del Governatore della Banca d'Italia, e' necessario che ogni eventuale ulteriore incremento della pressione fiscale venga realizzato in primo luogo, attraverso un'azione rigorosa rivolta alla emersione del sommerso fiscale; in secondo luogo, selezionando con estrema attenzione i cespiti, i soggetti e le categorie su cui far ricadere gli eventuali inasprimenti, in modo da evitare che essi colpiscano le categorie piu' deboli ovvero i soggetti che gia' oggi sono chiamati a pagare in misura superiore.

Ad esempio per quanto riguarda la futura Ici sono da rifuggire soluzioni (come quelle ipotizzate), che si rivelerebbero punitive nei confronti dei proprietari della prima casa di abitazione, ai quali andrebbe assicurata - limitatamente a certe tipologie - l'invarianza della pressione fiscale.

D'altra parte, e' vero che quanto alla pressione fiscale l'Italia, nonostante la forte crescita degli ultimi anni, si trova ancora al di sotto dei livelli massimi raggiunti da alcuni dei nostri partner comunitari; cio' che farebbe desumere, secondo i responsabili della politica economica, che vi siano spazi abbastanza ampi per un suo ulteriore aumento.

E' opportuno tuttavia sottolineare il fatto, peraltro ovvio, che le medie della pressione fiscale, in quanto riflettono - relativamente al Pil, e cioe' al denominatore del rapporto - dati di contabilita' nazionale e non dati fiscali, sono falsamente rappresentative della pressione realmente sopportata dai contribuenti a livello pro-capite, offrendo solo indicazioni a livello macroeconomico che non tengono conto dei fenomeni di erosione-evasione della base imponibile.

Ad esempio a partire dal 1987 la pressione fiscale italiana e' diminuita, semplicemente perche' l'Istat aveva corretto le proprie serie contabilizzando nel Pil una parte dell'economia sommersa. Ma questa operazione di maquillage contabile non comportava ne' che i contribuenti italiani pagassero da allora in poi meno tasse, ne' che il ministero delle finanze fosse in grado di far emergere il sommerso fiscale con la stessa facilita' con cui questo era emerso nella contabilita' dell'Istat.

E viceversa sono proprio le diverse estensioni dell'area del sommerso fiscale che determinano gli scarti tra le pressioni tributarie contabili e quelle reali. Se in due paesi le entrate sono il 40% del Pil, ma nel paese A il sommerso fiscale e' eguale al 20%, mentre nel paese B e' eguale al 10% del Pil, il rapporto tra le entrate

tributarie e il reddito da cui esse vengono prelevate - e cioe' la base imponibile effettivamente incisa - sale a 50 nel paese A, e si ferma a 44 in quello B. L'eguaglianza di pressione tributaria si dimostra solo una illusione contabile. E stabilire inasprimenti reali in base a illusioni contabili e' un arbitrio di cui politicamente si viene costretti prima o poi a pagare i prezzi.

Tutto questo - si ripete - deve indurre a manovrare con molta attenzione la leva degli inasprimenti, specie nei confronti dei soggetti i cui redditi, di qualunque genere essi siano, non possono rientrare nell'ambito del sommerso; affidando, pertanto, proprio alla concreta realizzazione di una maggiore equita' il compito di provvedere ai desiderati aumenti di gettito.

47. In base a quanto precede, il secondo grande impegno deve essere pertanto rivolto alla ricerca di tutte le condizioni e i presupposti per rendere piu' equa la struttura delle imposte e per rapportare in modo piu' soddisfacente il carico tributario reale - oggi particolarmente sperequato, come anche l'indagine del Cnel ha dimostrato - alla capacita' contributiva dei soggetti di imposta.

Cio' significa verificare le condizioni reali - e non declamatorie - per circoscrivere l'area delle evasioni e per ridurre le situazioni di fatto e di diritto da cui derivano ingiuste erosioni della base imponibile.

La prima di queste condizioni, come il presente documento ha piu' volte cercato di evidenziare, e' certamente il recupero di efficienza dell'amministrazione finanziaria.

Occorre intervenire sull'amministrazione con provvedimenti puntuali, nel senso e nelle direzioni sopra indicate, ma occorre farlo anche con una costante opera di attenzione e manutenzione.

Ad avviso del Cnel, ad esempio, dovrebbe essere esclusa in linea di principio la possibilita' di emanare un qualsiasi provvedimento di legge in materia finanziaria, in particolar modo se si tratta di provvedimenti riguardanti nuove forme di gestione delle imposte o addirittura l'istituzione di nuove imposte, senza che se ne sia determinato, con attente verifiche, l'impatto prevedibile sull'amministrazione, il costo interno ed esterno, i benefici realisticamente attendibili. Come esempio negativo degli effetti di tali mancate verifiche si possono ricordare i gravi problemi applicativi che hanno determinato il fallimento della legge 516 sulle manette agli evasori, ricordati al paragrafo 29.

Così come le valutazioni di impatto ambientale richieste per le opere pubbliche e gli impianti produttivi, le VIA - valutazioni "di impatto amministrativo" - dovrebbero essere rese accompagnamento obbligatorio di ogni provvedimento di legge: che non dovrebbe pertanto limitarsi a indicare "che cosa" va fatto ma anche "da chi" e "come" deve essere fatto; con quali strutture, a quali costi.

Ad esempio ogni eventuale provvedimento di condono non dovrebbe limitarsi ad indicare - in modo possibilmente più serio di quanto non si sia fatto nel passato - il prevedibile introito, ma dovrebbe anche specificamente valutare quale personale dovrebbe attendere alle operazioni di condono, con quali tempi, con quali costi: non solo costi diretti, ma anche costi indiretti, in termini di operazioni ordinarie sacrificate o ritardate e quindi di mancato accertamento o riscossione di altri tributi.

48. Sul piano normativo, l'indagine del Cnel ha rilevato che il nostro sistema tributario resta caratterizzato da una quantità enorme di distorsioni rese possibili dalle forti differenze dei sistemi di valutazione delle spese di produzione del reddito, dalle diverse modalità di accertamento in rapporto alla presenza - o meno - di forme di contrasto di interessi, dalle sostanziali differenze nei regimi fiscali applicabili rispettivamente alle persone fisiche, alle società di persone e alle persone giuridiche, dai diversi criteri di tassazione delle rendite finanziarie, dai differenti regimi di deducibilità e riporto delle perdite, dalle diverse periodizzazioni degli ammortamenti, dalle diverse possibilità di rinviare la tassazione, dal groviglio confuso di esenzioni ed agevolazioni che si sono accumulate nel tempo, dalle possibilità - in altri paesi non più previste - di compensare in modo indiscriminato redditi positivi e negativi di diversa fonte in sede di imposta personale sul reddito.

49. Se così è, è necessario riconsiderare più attentamente tutta la strategia antievasione ed antielusione. Anche a questo riguardo occorre privilegiare un approccio più sistemico e meno parcellizzato, che tenga conto simultaneamente dei principali fattori che determinano la convenienza ad evadere-eludere.

Se si riflette attentamente sugli esiti delle varie misure parziali (di approfondimento degli obblighi strumentali, di escalation delle sanzioni anche penali, di variazione delle regole di determinazione del reddito d'impresa per i soggetti a contabilità semplificata e per quelli forfettari, di adozione di alcune misure specifiche antielusive, di tassazione dei frutti del debito pubblico, di restrizioni nell'utilizzo delle c.d.

bare fiscali e, da ultimo, di tassazione dei c.d. capital gains delle persone fisiche), si vede come esse siano servite tutt'al più a chiudere alcuni varchi, ma non hanno prodotto gli attesi risultati in termini di contrasto effettivo sia dell'evasione che della elusione.

Più sostanziali traguardi possono essere conseguiti solo attraverso un'azione di riforma generale del sistema tributario, che si muova lungo le seguenti tre direttrici fondamentali:

- a) dell'allargamento della base imponibile ai fini delle imposte sul reddito;
- b) della eliminazione o quanto meno della riduzione sostanziale dei trattamenti differenziali, con corrispondente eliminazione-riduzione sostanziale delle possibilità di arbitraggio fiscale e quindi di elusione;
- c) della revisione/riduzione delle aliquote formali in linea col processo di riduzione dell'area dell'elusione/erosione e di recupero del sommerso.

50. Contestualmente all'impegno per il recupero di efficienza e di equità da parte della struttura di prelievo, occorre un impegno preciso del governo e delle forze politiche anche nei confronti della spesa. E' infatti pacifico che qualunque sollecitazione del fisco non potrà mai tenere dietro alle necessità di copertura di una spesa, peraltro con eccesso di componenti clientelari, con una dinamica tendenzialmente inarrestabile.

L'impegno da realizzare esige quindi prima di tutto, nel quadro della programmazione economica e della politica dei redditi, la gerarchizzazione delle voci di spesa della finanza pubblica allargata.

Fermo restando che l'entità della spesa - e in particolare di quella relativa allo stato sociale - non è in sé superiore alla media degli altri paesi industrializzati, il problema che si pone è quello di un impegno concreto ad una sua maggiore qualificazione. Una azione seria rivolta insieme al ripianamento del deficit, ad una razionalizzazione della spesa e ad una eliminazione degli sperperi è un passo indispensabile non solo per rafforzare la stessa produttività dell'azione dell'operatore pubblico, ma anche per togliere alibi ai contribuenti disonesti e per dare a quelli onesti la convinzione di non aver pagato inutilmente.

51. Un'altra questione importante su cui è opportuna una attenta riflessione da parte delle Autorità di governo è il ricorso al decreto legge, visto anche quale strumento per aggirare le impasse determinate dalla particolare lentezza del procedimento legislativo.

E' chiaro che, posto in questi termini, il problema delle modalita' di esercizio del potere di decretazione da parte del governo fa parte di una tematica di rapporti tra i poteri costituzionali nella quale il Cnel non intende entrare. E' pero' indubbio che l'eccessivo e reiterato ricorso al decreto legge ha effetti negativi sulla certezza del diritto e sullo svolgimento ordinato del rapporto tributario. Di qui l'opportunita', a nostro avviso, che la decretazione d'urgenza resti tendenzialmente circoscritta alle fattispecie tipiche, riguardanti la variazione delle aliquote dei tributi esistenti, evitando il piu' possibile di estendersi ai casi in cui viene invece modificata la disciplina sostanziale dei tributi esistenti o, peggio ancora, vengono introdotte nuove imposte.

52. Un problema particolare per la politica governativa e' infine quello dei condoni. Occorre affermare con forza che la politica dei condoni e' deleteria per la ricostruzione della credibilita' del sistema tributario; e' distruttiva per i principi della certezza del diritto, della trasparenza del rapporto tributario, della uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge.

Una ipotesi di condono per le imprese - di fatto destinato, in particolare, alle imprese minori interessate dalle varie normative sul regime di contabilita' semplificata e forfettaria e motivato dal loro rapido, confuso susseguirsi nel tempo - potrebbe avere un qualche senso solo se si presentasse come l'atto conclusivo di un iter sistematico di riforma che vedesse tra le sue varie tappe la legge sulla riforma dell'amministrazione, la legge sulla riforma del contenzioso, la legge sulla nuova disciplina del segreto bancario e degli strumenti di accertamento, e quindi si ponesse come una mano tesa verso un contribuente in procinto di mettersi definitivamente in regola volente o nolente, ovvero come una passerella verso una nuova dimensione fiscale in cui le evasioni fossero destinate a diventare un fenomeno patologico.

Se viceversa il condono dovesse essere solo un modo per incassare pochi soldi senza aver cambiato una virgola al sistema attuale, e dare cosi' una assoluzione a buon mercato a un contribuente che il giorno dopo non farebbe altro che ricominciare a evadere, esso sarebbe solo una dimostrazione di cinismo di stato che si risolverebbe in una forma di complicita' con gli evasori e in una beffa per tutti i contribuenti onesti.

53. Un ultimo punto su cui il Parlamento e' chiamato a pronunciarsi senza ulteriore indugio riguarda il nuovo disegno dei rapporti tra finanza centrale e finanza locale.

Non si tratta, certo, di eliminare il principio della unicità del bilancio dello stato e, al suo interno, della redistribuzione solidaristica su base territoriale, necessaria anche per non aggravare le sperequazioni esistenti nella disponibilità di strutture e di servizi.

Si tratta però di migliorare l'allocazione delle risorse, rafforzare la responsabilità amministrativa unificando almeno parzialmente i centri di entrata e di spesa, rendere più trasparente il rapporto tra imposte e loro utilizzo, tra contribuzioni a carico del cittadino e risposte che la collettività è in grado di dare ai suoi bisogni e alle esigenze sociali, specie dei cittadini più deboli.

Anche qui, ad evitare riforme che rimangono nel regno delle idee o, peggio ancora, finiscono col trasformarsi, nella applicazione pratica, in vere e proprie controriforme, è stringente il problema delle forme e delle strutture attraverso cui dovrà realizzarsi la finanza locale, sia in termini di esercizio di autonome potestà impositive sia in termini di partecipazione all'accertamento, delle modalità di gestione dei tributi, delle risorse umane e materiali da destinarvi, dell'assetto organizzativo dell'apparato tributario locale e delle sue possibilità/opportunità di incroci e sinergie, ma anche eventualmente dei rischi di conflitti e sovrapposizioni con quello centrale.

54. Il Cnel, come già si è accennato, si propone di continuare a seguire questo processo con impegno e attenzione.

Nei nostri programmi c'è, in particolare, la tenuta di un Forum permanente annuale sui rapporti tra il fisco e le parti sociali; c'è la progettazione di strumenti per il monitoraggio delle interrelazioni tra evoluzione normativa, assetti organizzativi, efficienza ed efficacia della macchina tributaria.

Il nostro obiettivo è quello di appoggiare e accelerare, dando possibilmente un contributo, l'indispensabile processo di modernizzazione e trasformazione del sistema tributario, in vista dell'equità.

ALLEGATO 2

PAGINA BIANCA

BOZZA

CNEL

Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

- Sottocommissione Integrata per l'indagine sul fisco -

RELAZIONE ALL'ASSEMBLEA

Consiglieri: G. Fornari
V. Uckmar

*Premessa, propositi e limiti
della ricerca*

- I. Il vincolo quantitativo ed il
problema della distribuzione
effettiva del carico tributario*
- II. Il vincolo amministrativo nella
gestione delle informazioni
tributarie*
- III. Il vincolo internazionale nella
gestione dell'imposta sul valore
aggiunto e delle imposte sulle
società di capitali*
- IV. Conclusioni*

Roma, 13 Febbraio 1991

PREMESSA, PROPOSITI E LIMITI DELLA RICERCA

1. Nella sua Adunanza del 18 dicembre 1989, l'Assemblea del Cnel ha deliberato di svolgere un'indagine su alcune questioni concernenti l'assetto, il funzionamento e i vincoli del sistema fiscale nel nostro Paese, articolata in quattro parti. Una prima - riguardante la distribuzione del carico tributario tra le diverse categorie di contribuenti - e una seconda parte - avente ad oggetto lo stock di informazioni di cui e' in possesso il ministero delle finanze, la loro qualita' e tempestivita', la loro appropriata utilizzazione - sono state affidate al Centro Europa Ricerche. Una terza e quarta parte dell'indagine - rispettivamente concernenti gli effetti macroeconomici della armonizzazione dell'iva e delle accise, e le prospettive della armonizzazione delle imposte sulle societa' di capitali - veniva svolta dal Centro Studi Prometeia di Bologna, che gia' aveva in corso delle iniziative di ricerca in merito a tali problemi.
2. Attraverso questo complesso insieme di indagini venivano messi sotto osservazione da parte del Cnel alcuni degli aspetti piu' delicati della questione fiscale, in particolare per quanto concerne i vincoli che oggi condizionano il funzionamento del sistema tributario. In primo luogo il vincolo quantitativo, e cioe' la difficolta' di spingere l'obiettivo di allargamento della pressione fiscale oltre il limite in cui tale obiettivo viene radicalmente in conflitto con le esigenze di una equa distribuzione del prelievo ovvero con quelle di evitare una eccessiva perdita di competitivita' del sistema delle imprese. In secondo luogo il vincolo amministrativo, e cioe' l'impossibilita' di ottenere una accettabile applicazione della normativa - e quindi una soddisfacente distribuzione del carico tributario - senza farsi carico di una profonda revisione dell'assetto della amministrazione e del suo modo di operare: soprattutto, della sua capacita' di acquisire ed elaborare le informazioni essenziali per "leggere" le reali capacita' contributive dei soggetti a rischio. In terzo luogo il vincolo internazionale, e cioe' le limitazioni sempre piu' stringenti che l'adesione al sistema comunitario determina nei confronti delle politiche tributarie nazionali, introducendo cosi' un ulteriore fattore di rigidita', in particolar modo per quanto riguarda la gestione delle imposte indirette e della tassazione delle imprese.
3. Per coordinare lo svolgimento di tali indagini veniva

costituita il 14 febbraio 1990 una apposita "Sottocommissione integrata per il fisco" composta dai Consiglieri Alfonsi, Brutti, Crea, Dall'Oglio, Fornari (coordinatore), Pozzoli, Tognoni, Uckmar (coordinatore), Vigano', la quale svolgeva nel periodo febbraio '90 - gennaio '91 dieci riunioni (tre delle quali congiuntamente alla I Commissione) aperte anche alla partecipazione di Consiglieri non appartenenti alla Sottocommissione stessa, nonché degli esperti designati dalle parti sociali. Nel corso dei suoi lavori la Sottocommissione decideva di affrontare il tema dell'organizzazione della amministrazione finanziaria e della sua attitudine ad acquisire informazioni significative circa la capacità contributiva dei soggetti di imposta anche attraverso audizioni, in modo da poter incrociare le valutazioni offerte dal Cer con informazioni assunte direttamente. Tali audizioni, svoltesi nei giorni 14, 21 e 28 novembre, 5 e 19 dicembre 1990, hanno avuto come interlocutori dirigenti e funzionari qualificati degli uffici centrali e periferici delle amministrazioni delle imposte dirette e dell'iva, rappresentanti della Sogei, rappresentanti dei sindacati interni del ministero delle finanze, i quali hanno fornito spunti di documentazione di estremo interesse in merito ai vari punti critici nella gestione delle informazioni riguardanti i soggetti di imposta e la loro capacità contributiva. Data la loro particolare importanza, tali risultati formano parte integrante della ricerca e concorrono ad orientare le considerazioni che la Sottocommissione, attraverso la presente relazione, ha ritenuto di sottoporre alla Assemblea del Cnel.

4. In particolare, nella relazione che segue sono raccolte:

- nella parte prima ("I vincoli quantitativi"), una sintesi della ricerca svolta dal Cer sulla evoluzione e sulla distribuzione del carico tributario;
- nella parte seconda ("I vincoli amministrativi"), una sintesi della ricerca preliminare svolta dal Cer sulla gestione delle informazioni da parte della amministrazione finanziaria e delle audizioni avute su questo argomento dalla Sottocommissione;
- nella parte terza ("I vincoli internazionali"), una sintesi delle ricerche svolte da Prometeia sulle prospettive di armonizzazione dell'imposizione indiretta e della imposizione a carico delle società di capitali;
- nella parte quarta, le osservazioni conclusive della Sottocommissione insieme all'indicazione di alcuni temi - facenti parte della materia in discussione -

che potrebbero formare oggetto di un ulteriore approfondimento ai fini della predisposizione di un eventuale documento di osservazioni e proposte del Cnel quale contributo al dibattito sulla revisione del sistema tributario e sul potenziamento dell'amministrazione in vista di una piu' equa ripartizione del carico fiscale.

5. E' il caso di avvertire che le considerazioni contenute nel presente rapporto - e, qualora si accettassero le indicazioni in esso contenute, l'eventuale, successivo schema di "Osservazioni e Proposte" - non hanno, ne' potrebbero in alcun modo avere, la pretesa di costituire una proposta compiuta di riforma del nostro sistema tributario.

L'orientamento fatto proprio dall'Assemblea nell'approvare l'indagine era infatti molto chiaro nel senso di limitare il campo di ricerca "a) ai rapporti tra fisco e disparita' sociale e categoriale; b) ai rapporti tra fisco e competitivita' internazionale delle imprese" precisando che "un ulteriore allargamento del campo di indagine comporterebbe un esame non approfondito di una materia gia' cosi' vasta e di per se' problematica" (cfr. verbale della Assemblea del 18.12.1989). Questo impegno a circoscrivere in modo molto preciso la materia sui cui indagare e' derivato presumibilmente dalla convinzione - pienamente condivisa anche dalla Sottocommissione - che nelle attuali condizioni del nostro sistema tributario sia piu' utile sforzarsi di individuare problemi e soluzioni concrete piuttosto che dedicarsi ad affascinanti quanto improbabili progetti di palingenesi fiscale.

Pur nella necessita' di rimanere fermi entro questi limiti e di attenersi ai termini previsti dalle convenzioni sottoscritte dal Cnel con gli enti di ricerca, la Sottocommissione ha cercato tuttavia di allargare il piu' possibile i confini della materia sottoposta ad indagine specialmente in una direzione, e cioe' quella della funzionalita' della amministrazione finanziaria. Come gia' accennato in premessa, la Sottocommissione si e' trovata infatti abbastanza concorde nel ritenere che qualunque innovazione alle norme esistenti debba necessariamente fare i conti con le condizioni di efficienza/efficacia della struttura incaricata della sua applicazione. Se questa e' inadeguata ai suoi compiti, organizzata in modo difficilmente qualificabile come razionale, con personale demotivato, mal preparato e male utilizzato; se essa, nonostante la dedizione di cui pure danno prova gran parte degli operatori che la compongono, e' incapace di gestire lo stock di informazioni di cui e' in possesso e di acquisire le altre informazioni che sarebbero necessarie per individuare la reale capacita' contributiva dei soggetti di imposta, la ricerca di

soluzioni legislative piu' eque o razionali fatta senza tener conto dell'impatto che esse avranno nella gestione quotidiana, si rivela niente piu' che una futile esercitazione. In base a questa convinzione la Sottocommissione, nei rapporti con i Centri di ricerca e con i funzionari che hanno partecipato alle audizioni, ha cercato di approfondire ogni volta che ha potuto i temi inerenti l'organizzazione della amministrazione, allo scopo di individuare i motivi che sono alla base dei suoi ritardi e delle sue disfunzioni: sia per quanto riguarda la gestione delle informazioni sulla capacita' contributiva, sia per quanto riguarda l'attuazione della pretesa impositiva tramite l'accertamento, sia per quanto riguarda la sua realizzazione in sede di contenzioso. E' opinione della Sottocommissione che le osservazioni e valutazioni riguardanti tali aspetti costituiscano la parte piu' rilevante e politicamente piu' significativa della ricerca che qui viene presentata. Stabilire che questa o quella categoria di contribuenti fanno fronte agli oneri tributari in modo comparativamente piu' o meno conforme alle norme vigenti ovvero piu' o meno rispondente a criteri, sempre peraltro opinabili, di equita' sociale puo' essere in effetti appagante sul piano conoscitivo o piu' o meno pagante su quello della polemica politica ma lascia le cose come stanno se non si va alla radice delle sperequazioni e se - appunto - non si risolvono i problemi che sono alla base della incapacita' della amministrazione - attraverso gli accertamenti, attraverso le verifiche, attraverso il contenzioso - di far pagare le imposte a tutti i contribuenti secondo quanto sarebbe teoricamente previsto dalla legislazione in vigore.

6. Si ringraziano quindi in modo particolare tutti i funzionari intervenuti alle audizioni, che con grande competenza e altrettanta disponibilita' hanno discusso con la Sottocommissione i problemi riguardanti la funzionalita' e l'organizzazione delle strutture in cui essi sono chiamati a svolgere i propri compiti. Si rinvia, in proposito, al documento allegato, in cui viene riportata una trascrizione quanto piu' possibile fedele delle discussioni svolte.

La Sottocommissione deve peraltro dichiararsi spiacente che non siano state rese disponibili le elaborazioni dell'anagrafe tributaria a suo tempo richieste, che avrebbero consentito una piena paragonabilita' dei dati dei conti istituzionali dell'Istat con quelli relativi agli imponibili dichiarati. Cio' conferma, per altro verso, la persistente scarsa trasparenza del nostro sistema tributario.

7. Come ultimo punto, la Sottocommissione ha ritenuto opportuno tentare di individuare alcuni aspetti sui quali l'iniziativa di ricerca del Cnel sui temi fiscali

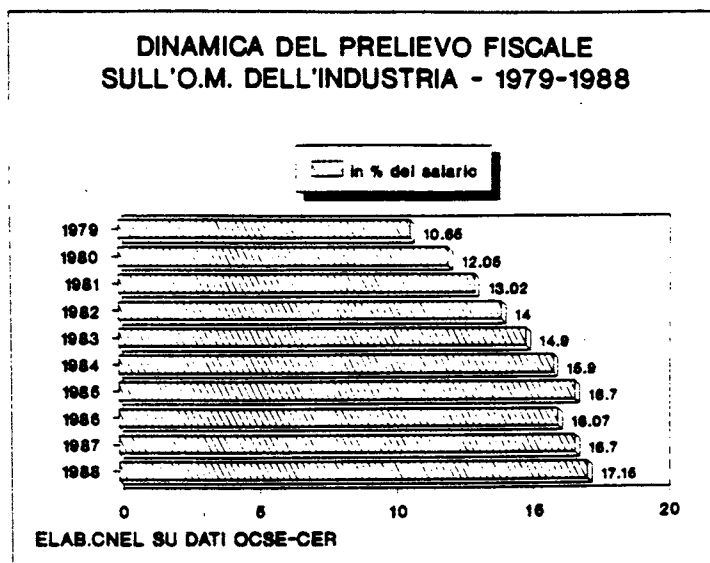
potrebbe utilmente svilupparsi in un prossimo futuro. Un primo ipotetico filone da approfondire con apposite indagini potrebbe essere quello del rapporto costi-benefici nella gestione delle imposte, e cio' sia dal punto di vista della amministrazione che del contribuente. Il che significa confrontare i ricavi delle varie voci di imposta con i costi sostenuti per la loro acquisizione, intendendo per tali non solo i costi amministrativi in senso stretto ma anche quelli sostenuti dai contribuenti, persone fisiche o imprese. Un secondo aspetto di indagine, anch'esso inerente in senso lato le condizioni di realizzazione del "fisco-come azienda" anziche' del "fisco-come potere", riguarda l'organizzazione funzionale di alcuni spaccati della amministrazione in rapporto agli obiettivi specifici che essi hanno e che dovrebbero avere in una visione "imprenditoriale" della pubblica amministrazione. Per tale indagine - che richiederebbe, e' appena il caso di sottolinearlo, una grande disponibilita' politica del Ministero delle finanze - sarebbe opportuno avvalersi, anziche' di un Centro di ricerca economico, di una primaria societa' di revisione e di consulenza organizzativa aziendale. Un terzo aspetto di indagine potrebbe essere infine quello relativo alla autonomia impositiva degli enti locali: un campo in cui oggi sembra si stia procedendo non già' cercando di configurare una nuova struttura del sistema statale con ri-attribuzioni di poteri e ruoli alle autonomie locali, ma lasciando il sistema statale invariato e semplicemente immaginando tributi addizionali da dare in appalto agli enti locali: col risultato di creare nei fatti una categoria di finanza locale costituita come una pura e semplice sommatoria di oneri e pesi fiscali che si vengono di volta in volta a giustapporre a quelli nazionali. Uno o piu' di questi tre aspetti potrebbero formare oggetto di ricerca per l'anno in corso, sempreche' l'Assemblea - come la Sottocommissione si augura - decidesse che il Cnel dovra' continuare ad occuparsi di un tema cosi' politicamente e socialmente rilevante.

**I. IL VINCOLO QUANTITATIVO E IL PROBLEMA DELLA
DISTRIBUZIONE EFFETTIVA DEL CARICO TRIBUTARIO**

8. Le informazioni contenute nel Rapporto e nell'altra documentazione prodotta da Cer nel corso dell'indagine consentono di inquadrare alcuni aspetti significativi del modo di operare del sistema fiscale. Sul piano quantitativo, risulta innanzitutto confermata la grande dinamica presentata dal gettito anche nel corso di questo decennio. Fatti uguali a 100 i valori del 1981, nei nove anni dall'81 all'89 il Pil aumenta di 10 punti, le entrate tributarie erariali di 13. Sale, conseguentemente, la pressione fiscale in senso stretto, che passa dal 19 al 25%. Se si considera il complesso delle entrate - fiscali e parafiscali - si rileva che la crescita maggiore e' stata registrata dall'imposizione diretta, che e' salita dal 20 al 40% rispetto al totale del prelievo, mentre e' diminuito in modo quasi corrispondente il peso delle imposte indirette.

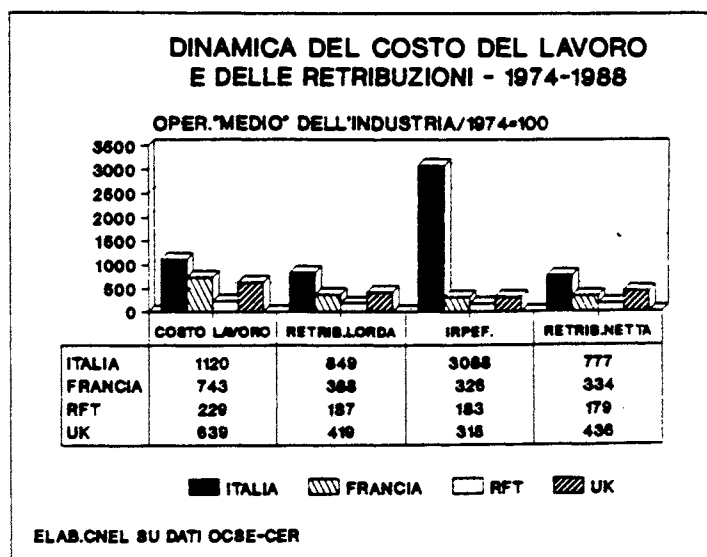
L'imposizione diretta ha pienamente recuperato, così, il differenziale esistente nel decennio precedente rispetto agli altri paesi Cee, stabilizzandosi ad un livello leggermente superiore a quello medio comunitario. Per contro, le imposte indirette si sono attestate a un livello medio inferiore di circa due punti rispetto a quello comunitario.

9. Una rielaborazione compiuta dal Cer su alcuni dati di fonte Ocse ha consentito di ottenere una valutazione interessante del modo in cui questa forte dinamica della imposizione diretta si e' ripercossa su una figura tuttora assai significativa del mondo del lavoro, e cioè l'operaio dell'industria manifatturiera. Utilizzando e in parte correggendo i dati Ocse, la ricerca Cer ha rilevato che nel periodo 1979-1988 il prelievo fiscale sulla busta paga dell'operaio "medio" e' salito dal 10,65 al 17,15 per cento, con un aumento di oltre il 60%. Se si assume come anno di partenza il 1974, anno di introduzione dell'irpef, si vede che il peso dell'irpef sui salari risulta più che triplicato (dal 5,1 al 17,15%) nell'arco di soli 14 anni.

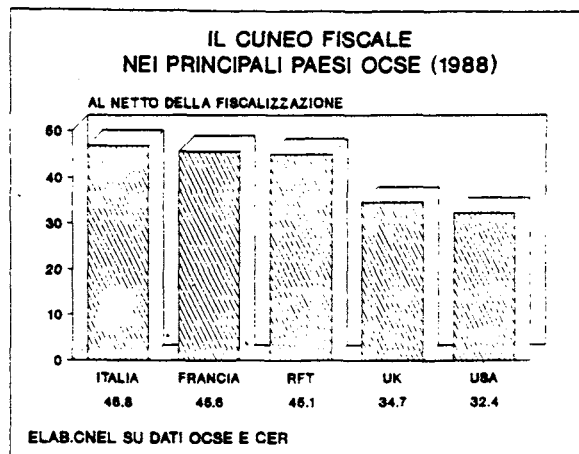
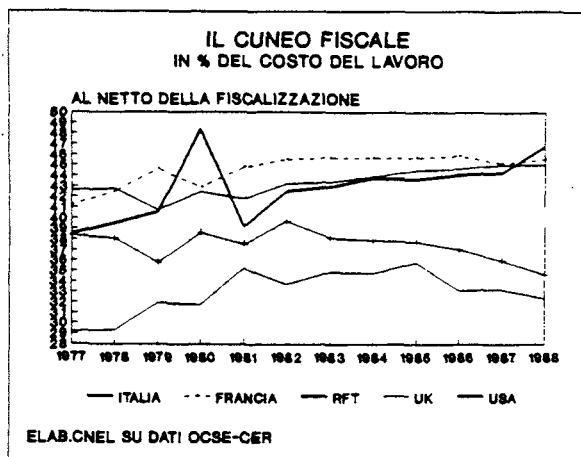


10. Dal punto di vista quantitativo, il peso dell'irpef sulla busta paga appare oggi più o meno allineato con quello medio europeo, fatta salva l'eccezione più favorevole della Francia (6,5%). Ma tale risultato, diversamente che altrove, è stato conseguito con sbalzi forti e irregolari, concentrati in un ristretto numero di anni. In sostanza, nei 14 anni dalla riforma tributaria la crescita del prelievo fiscale è stata pari a 30 volte, mentre la retribuzione monetaria lorda è cresciuta di 8 volte. Ma al netto dell'inflazione e dell'imposta, il miglioramento effettivo conseguito dal salariato medio - in termini, cioè, di retribuzione reale netta - è stato di poco più del 40%. Un miglioramento superiore, ma non di molto, a quelli realizzati in altri paesi, dove, però, la dinamica dei salari lordi è stata di gran lunga inferiore a quella registrata in Italia. In Germania, ad esempio, i salari lordi risultano cresciuti dell'87% tra il '74 e l'88, a fronte di un aumento dell'820% rilevato nel nostro paese. Si rivela chiaramente attraverso questi dati il ruolo rivestito dal fisco nel nostro sistema di relazioni industriali quale moltiplicatore e amplificatore delle rivendicazioni salariali.
11. Questi stessi risultati si prestano ad essere utilizzati per analizzare la problematica del c.d. "cuneo fiscale": il divario, cioè, che si crea tra il costo del lavoro per l'impresa e la retribuzione netta percepita dal lavoratore, in conseguenza del prelievo fiscale e contributivo. Dal grafico che riportiamo si rileva come sussista in quasi tutti i paesi considerati un divario tra dinamica delle retribuzioni lorde e dinamica delle retribuzioni nette. Il costo del lavoro, in altri termini, aumenta più delle retribuzioni nette, e questo proprio a causa

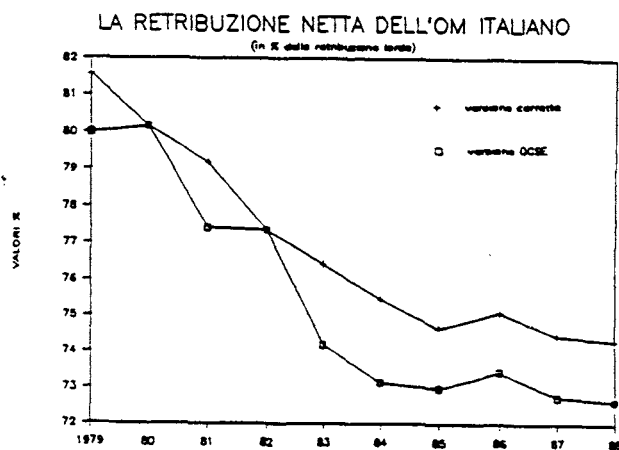
della continua crescita del cuneo che la mano pubblica introduce nell'assetto dato dalle parti al rapporto di lavoro.



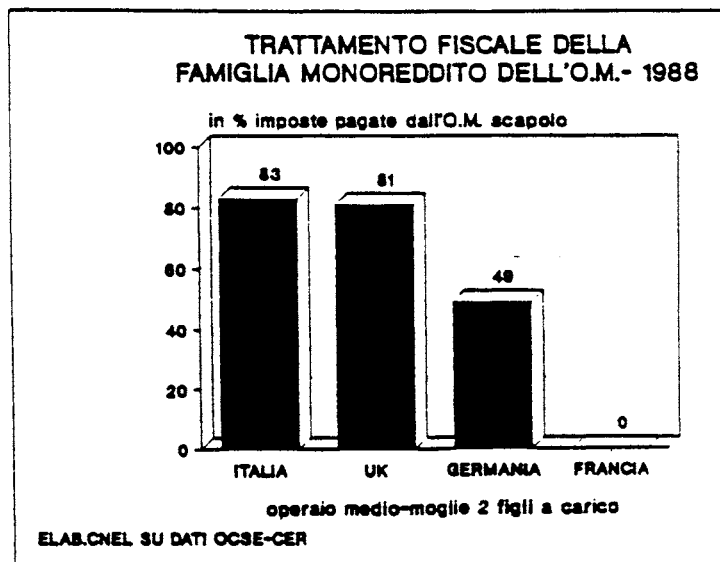
12. In Italia, questo fenomeno assume un rilievo tutto particolare. Come mostra l'indagine Ocse (che tiene conto, per omogeneità di confronto, dei livelli tabellari) mentre all'inizio degli anni settanta in Italia per ogni 100 lire di costo del lavoro circa 37 affluivano allo stato sotto forma di contributi ed imposte, nel 1988 questa quota di pertinenza della mano pubblica raggiunge il 48,9% del costo sostenuto dall'impresa, a fronte del 45,6% della Francia, del 45,1% della Germania e addirittura del 34,7% della Gran Bretagna e del 32,4% degli Usa. Questo primato negativo permane, sia pure ridimensionato, se si tiene conto del livello effettivo degli oneri sociali quale risulta dai numerosi provvedimenti che a partire dalla seconda metà degli anni Settanta hanno ridotto l'entità della pressione parafiscale a carico delle nostre imprese.
- Al netto degli effetti dei vari provvedimenti di fiscalizzazione, il prelievo complessivo si riduce sensibilmente, ma non abbastanza da annullare il divario tra il cuneo italiano e quello dei paesi a noi più vicini, che permane come fattore di distorsione della competitività e come incentivo perverso alla riduzione dell'occupazione.



Come conseguenza di questa dinamica si rivela naturalmente in forte caduta la curva del salario netto espresso come percentuale della retribuzione lorda.



13. L'indagine Ocse consente di registrare una ulteriore distorsione del nostro sistema fiscale, riguardante il trattamento riservato alle famiglie monoreddito. Prendendo ancora come riferimento l'operaio dell'industria (ma il discorso, in questo caso, e' naturalmente generalizzabile) si puo' verificare come in Italia l'operaio medio con coniuge e due figli a carico paghi l'83% di tasse rispetto a quanto paga il suo collega senza carichi familiari. In Gran Bretagna, questa percentuale scende all'81, in Germania al 49. In Francia, addirittura, con il sistema del quoziente familiare, l'operaio medio con moglie e due figli a carico e' completamente esentato dal pagamento dell'imposta sul reddito. Anche sotto questo riguardo dobbiamo registrare una posizione dell'apparato tributario italiano fuori linea rispetto alle scelte operate dalla generalita' degli altri paesi industrializzati.

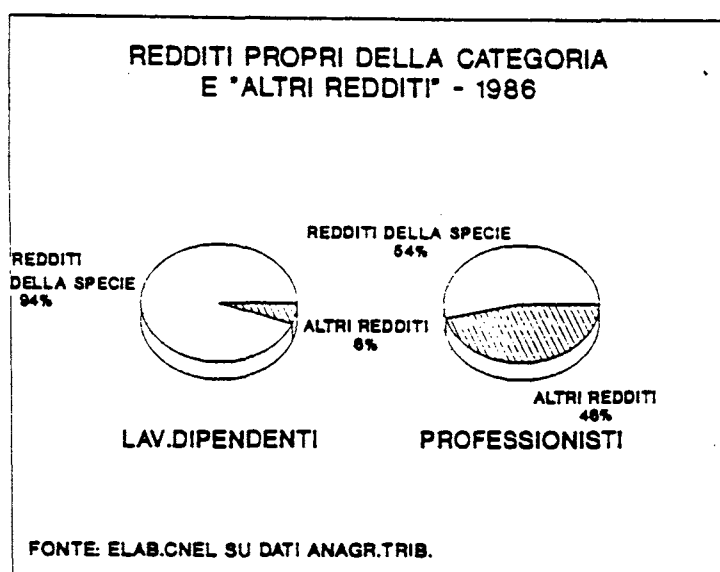


14. Come in parte è stato già avvertito, queste comparazioni sono basate sui livelli formali delle imposte e pertanto non tengono conto delle sperequazioni determinate in linea di fatto dai fenomeni di evasione ed elusione ovvero dalle esenzioni ed agevolazioni disposte in favore di determinate categorie di redditi o di contribuenti: fenomeni, come è noto, di dimensioni spesso notevoli e naturalmente diverse da paese a paese. Queste avvertenze rendono i rilievi fatti ancor più significativi al momento in cui si deve valutare la capacità del nostro sistema di farsi carico della necessita' di contribuire, con un ulteriore aumento delle entrate, al rientro del deficit entro livelli più compatibili con i vincoli posti dalla appartenenza al sistema comunitario. In realtà il nostro paese ha raggiunto un livello medio di

pressione fiscale pari a quello dei paesi europei malgrado da noi sia piu' elevata la quota di reddito del lavoro autonomo, che in tutti i paesi e' soggetto ad una pressione fiscale-contributiva mediamente piu' bassa, come conseguenza della sua specificita'. Il fatto che nonostante cio' la pressione fiscale italiana sia in linea con la media europea indica - come ha a suo tempo affermato l'Assemblea del Cnel - che il livello di pressione complessivo "e' gia' oggi molto elevato". Se poi "si presta fede alla diffusa opinione di una forte evasione, allora e' da ritenere che il prelievo fiscale-contributivo abbia raggiunto in Italia livelli molto elevati rispetto ad una base eccessivamente ristretta". Come gia' accennato, l'indagine del Cer si e' appunto proposta di fare luce su questa asimmetria tra livello elevato della pressione fiscale e ristrettezza relativa della base assoggettata ad imposizione, cercando di "leggere", anche con l'aiuto delle nuove serie di dati resi disponibili dall'Istat, la differenza che esiste tra i redditi effettivamente conseguiti dalle varie categorie di contribuenti e i redditi imponibili dichiarati al fisco.

15. Come e' noto, alcune indicazioni in merito al reddito mediamente dichiarato dalle varie categorie di contribuenti gia' sono fornite dall'Anagrafe Tributaria. Ad esempio, per le dichiarazioni presentate nel 1987 per l'anno fiscale 1986 risulta che nelle classi "povere", quelle inferiori ai 15 milioni di reddito, sono compresi il 70% degli artigiani, il 68% degli imprenditori, il 32% dei professionisti, il 40% dei lavoratori dipendenti. A fronte di una media di 17,5 milioni dichiarata dai lavoratori dipendenti, si ha una media di 12,8 milioni per gli artigiani, di 14,1 milioni per gli imprenditori, di 33,8 milioni per i professionisti. Tali dati sono indicativi di anomalie, in particolare di fenomeni di elusione e di evasione che indubbiamente esistono, anche se c'e' da dire che essi riflettono situazioni medie, e come tali pur sempre, sia pure entro certi limiti, discutibili. Come e' stato osservato anche in documenti fatti pervenire alla Sottocommissione da alcune tra le parti sociali, in certe elaborazioni la quota di reddito medio del lavoro dipendente risulta probabilmente sovrastimata, mentre per contro la quota di reddito dichiarata mediamente dalle categorie del lavoro autonomo puo' risultare sottostimata, sia perche' non si tiene conto di alcuni istituti quali, ad esempio, la c.d. impresa familiare, sia perche' occorre considerare il consistente numero di posizioni marginali e precarie che concorrono a deprimere artificiosamente le performances fiscali di categoria. Quest'ultimo rilievo puo' giustificare, almeno in

parte, il notevole scarto che si registra tra i redditi complessivi dichiarati dal contribuente e quelli dichiarati come frutto della sua specifica attivita' professionale o imprenditoriale. Tale scarto, generalmente molto sensibile, e' particolarmente elevato tra i professionisti, per i quali - fatto eguale a 33 milioni il reddito complessivo medio - quello proveniente dalla specifica attivita' di lavoro autonomo e' solo di 18 milioni, mentre a ben 15 milioni ammontano mediamente i redditi come provenienti da altra fonte: terreni, fabbricati, lavoro dipendente ecc.



E' vero, peraltro, che dopo quasi vent'anni dalla sua istituzione e' ancora assai difficile se non impossibile - come e' stato rilevato anche nell'ambito della discussione svolta in seno alla I Commissione - ottenere dall'Anagrafe tributaria statistiche meno grezze di quelle medie complessive. A titolo di esempio e' stato citato in tale sede il caso dell'Ordine nazionale forense e della Cassa di previdenza degli avvocati, che sono stati costretti ad attrezzarsi per acquisire ed elaborare autonomamente i dati disaggregati degli avvocati per fasce di eta', per anzianita' di iscrizione all'albo, per specializzazione, per costanza di attivita' professionale dopo aver verificato l'impossibilita' di acquisire presso l'Anagrafe Tributaria tali elaborazioni, che peraltro appaiono indispensabili per capire - quanto meno - quale e' il reddito dichiarato

dall'avvocato medio reale e non da un avvocato "medio" privo di qualsiasi rapporto con l'effettiva realta' professionale e sociale della categoria.

16. La disponibilita', adesso, delle statistiche dell'Istat sui conti dei settori istituzionali consente per la prima volta di ricostruire i conti del settore famiglie delle piccole e piccolissime unita' di produzione, soprattutto delle imprese individuali, la cui importanza e' notevole sia dal punto di vista fiscale - ai fini, appunto, di verificare/quantificare la effettiva distribuzione del carico tributario - sia dal punto di vista piu' strettamente macroeconomico. Nella componente "imprese individuali" si concentra in effetti il 96% del lavoro indipendente nazionale, ma anche il 33% del lavoro dipendente. Nell'insieme - indipendenti piu' dipendenti - questo universo delle imprese individuali occupa il 53% del lavoro totale e rappresenta percio', dal punto di vista dell'occupazione, la parte piu' importante del sistema produttivo nazionale. Dal punto di vista produttivo, esso contribuisce con il 40% del totale della produzione nazionale, con il 55% del risultato lordo di gestione, con il 30% degli investimenti fissi. Riguardo a questo universo la maggiore novita' dei conti Istat consiste nella disaggregazione del conto Famiglie, che e' stato suddiviso nella componente Imprese individuali e nella componente Famiglie consumatrici, consentendo cosi', da un lato, la stima dei redditi prelevati dai membri delle imprese individuali e trasferiti alle loro famiglie, dall'altro la ricostruzione del conto della formazione del capitale e del reddito di esercizio delle imprese.
17. Seguendo la definizione fornita dall'Istat, i "redditi prelevati" sono "gli importi che i membri delle imprese individuali prelevano effettivamente per i propri bisogni sui profitti realizzati dalle loro imprese". In altri termini si tratta di redditi che confluiscono all'operatore Famiglie e sono destinabili, dopo la tassazione, al consumo o al risparmio; valori, quindi, che in linea di massima dovrebbero - secondo il Cer - entrare interamente nell'imponibile Irpef dichiarato dalle famiglie e, in quanto tale, soggetto ad imposta sul reddito. E proprio l'entita' rivestita da tali prelievi, secondo il Cer, sarebbe alle origini della precarieta' che caratterizza i dati significativi della gestione delle imprese individuali quali risultano dai nuovi conti disaggregati dell'Istat. L'aspetto piu' rilevante che emerge dai dati e' infatti il costante finanziamento in deficit degli investimenti: il conto della formazione del capitale, da un lato, e il conto dei fabbisogni e delle coperture, dall'altro, evidenziano una situazione di sistematico disavanzo

nei confronti del sistema bancario, a conferma che, nell'aggregato, le imprese riescono a finanziarsi solo molto parzialmente attraverso processi interni di accumulazione. Anche il flusso di cassa appare costantemente negativo, così come, in genere, risulta negativo il reddito netto disponibile ed ancor più l'utile finale di gestione. Tali performances sono in gran parte da attribuire, secondo il Cer, proprio ai prelievi operati dai membri, come testimonia anche il rapporto fra tali prelievi e il Mol - margine operativo lordo - che raggiunge l'80%. In altri termini, "la quasi totalità del margine operativo delle aziende verrebbe assorbita dalle famiglie sotto forma di trasferimenti, generando con ciò la negativa situazione di cassa ed economica". Questo fenomeno assume peraltro dimensioni mediamente assai diverse nell'ambito dei 44 settori economici (o branche produttive) in cui tale universo è stato suddiviso dall'Istat.

18. Nella mancanza delle richieste elaborazioni di fonte tributaria, il Cer si è limitato a fare dei confronti, relativamente al biennio 1986-1987, tra i redditi da lavoro delle diverse figure sociali risultanti dalle elaborazioni dell'Istat. A tal fine è stata considerata la distribuzione del reddito a due distinti livelli: 1) reddito primario lordo; 2) reddito disponibile. Tali livelli precedono la destinazione del reddito a consumo o a risparmio, inteso qui come consumo differito e non già come investimento dal momento che quest'ultimo compete alle imprese in qualità di produttori. Il peso delle diverse figure sociali - lavoratori dipendenti privati e pubblici, indipendenti, pensionati - può essere misurato in termini di quote percentuali sia del totale generale sia, più opportunamente, dei redditi da lavoro. Pertanto, se dal totale generale si sottraggono i redditi da capitale, si osserva che il lavoro dipendente privato rappresenta oltre il 47% del reddito da lavoro complessivo, il lavoro dipendente pubblico il 17% circa e il lavoro indipendente il 35,5% circa. Questi - nell'analisi del Cer - sono dunque i rapporti relativi che esistono sul mercato tra le diverse figure lavorative in termini di distribuzione primaria del reddito al livello della struttura dei costi, ossia di remunerazione dei fattori produttivi. Sempre sul piano del reddito primario lordo si rileva che relativamente al biennio considerato le pensioni rappresentano poco meno del 17% del totale delle retribuzioni lorde, i dipendenti privati il 36% circa, quelli pubblici quasi il 13% e il lavoro indipendente poco meno del 35%.

19. Da questi dati il Cer rileva un primo fatto rilevante:

in termini quantitativi la massa di pensioni erogate - relativa, cioè, a tutte le figure sociali - e' come se fosse pagata dai lavoratori dipendenti nel loro complesso.

Anche se si tratta di una astrazione il fenomeno deriva dalla circostanza che mentre per i lavoratori dipendenti privati il peso sul reddito primario dei contributi sociali complessivi al netto delle prestazioni sociali ricevute (indennità varie, Cig, assegni familiari) e' di poco inferiore al 26%, e per quelli pubblici e' pari a circa il 30%, per i lavoratori indipendenti oscilla invece attorno al 5%. Se dal reddito lordo si sottraggono le imposte correnti sul reddito si può determinare il reddito disponibile delle quattro figure considerate. Considerato che i redditi da lavoro complessivi assorbono quasi i tre quarti delle imposte correnti, la distribuzione del carico fiscale - ad avviso del Cer - risulta "ampiamente sperequata".

Infatti il lavoro dipendente privato assorbe oltre il 13% delle imposte sui redditi da lavoro mentre il lavoro indipendente oscilla attorno al 6%.

Pertanto i pesi relativi in termini di reddito disponibile sono i seguenti: i dipendenti privati oscillano attorno al 33,5%, quelli pubblici attorno all'11,4%, i lavoratori indipendenti al 37,8% ed i pensionati superano il 17%.

Il segmento dei lavoratori indipendenti diventa quindi quello principale in termini di reddito disponibile.

20. Una prima conclusione che si può trarre da questi dati, ad avviso del Cer, riguarda l'azione di redistribuzione operata dallo Stato mediante il prelievo fiscale e parafiscale: un'azione che "altera profondamente" i rapporti di mercato registrati a livello di produzione in termini di reddito primario". L'azione dello Stato "non e' dunque neutrale" e l'imposizione personale, lungi dall'essere progressiva come vorrebbero le leggi, assume di fatto un carattere di regressività".
- Per verificare tale circostanza e' sufficiente, secondo il Cer, osservare i valori pro-capite delle grandezze precedenti riferiti alle unità di lavoro (dimensione, questa, che consente di riportare ad unità di lavoro standard le posizioni di lavoro occasionali o marginali). Relativamente al 1986 si può osservare come in termini di costo del lavoro il reddito procapite degli indipendenti superi quello dei dipendenti privati del 15%. Ma già in termini di retribuzioni lorde si sale al 48% in più, mentre per il reddito disponibile si arriva al 74%. In sostanza, lo scarto tra reddito disponibile e retribuzione lorda e' molto maggiore per i lavoratori dipendenti che per quelli indipendenti (il reddito disponibile medio di questi ultimi e' di tre quarti maggiore di quello dei

lavoratori privati).

21. Questo risultato, secondo il Cer, e' reso possibile da due distinte circostanze. In primo luogo i contributi sociali a carico degli indipendenti sono pari a 1482 milioni contro gli 8837 milioni dei dipendenti privati. Anche considerando il notevole importo delle prestazioni sociali che aumentano il reddito dei dipendenti privati, il carico parafiscale netto risulta comunque molto sperequato.

In secondo luogo, si può assumere che, mentre per i dipendenti privati il carico medio effettivo di imposta è attorno ai 3,5 milioni annui, per gli indipendenti - intesi per tali soltanto gli imprenditori individuali e non le società di persone - questo carico medio dovrebbe oscillare (causa la difficilmente isolabile presenza degli irregolari) attorno ai 2 milioni.

A tale riguardo va osservato che nel caso italiano non esiste sempre una netta distinzione tra lavoratori indipendenti e lavoratori dipendenti, in quanto sono nettamente separati i redditi ma non i soggetti, e in molti casi le posizioni di reddito di lavoro dipendente registrano la presenza di redditi di lavoro subordinato.

Anche nell'ambito di tali puntualizzazioni resta indubitabile il carattere di "pesante regressività di fatto" del fisco italiano: regressività che non dipende, ad avviso del Cer, dal sistema delle aliquote, ma dai metodi di accertamento.

Infatti "se gli obiettivi di equità sono mancati, e l'azione dello Stato e' del tutto insufficiente, cio' dipende dalla circostanza che il sostituto di imposta non esiste per tutte le figure lavorative: con la conseguenza di minare alla base il meccanismo di accertamento tributario fino ad arrivare agli effetti distorsivi sopra richiamati".

II. LA GESTIONE DELLE INFORMAZIONI E IL VINCOLO AMMINISTRATIVO

22. Anche le considerazioni conclusive del capitolo precedente stanno a confermare l'importanza fondamentale rivestita dalla disponibilit , dal controllo e dall'utilizzo delle informazioni significative in materia tributaria. Tale questione dispiega la sua importanza strategica sotto piu' aspetti:

- A. dal punto di vista della amministrazione, che deve essere attrezzata degli opportuni strumenti per la raccolta e l'elaborazione delle informazioni essenziali ai fini di accertare la reale capacita' contributiva, senza essere sovraccaricata da adempimenti inutili o sottoposta a una overdose di informazioni irrilevanti, improduttive, errate o di fatto non utilizzabili, ovvero ostacolata da normative ispirate ad un eccesso di garantismo che di fatto vanifica l'operativita' delle norme nei confronti dei contribuenti piu' spregiudicati e rende l'obiettivo dell'equita' di fatto irrealizzabile;
- B. dal punto di vista del cittadino, dell'osservatore esterno, che ha diritto di essere posto al corrente della dinamica dei fatti fiscali e della loro corretta interpretazione. La diffusione di notizie od elaborazioni statistiche eccessivamente sommarie ovvero non sufficientemente suffragate (se non addirittura scorrette) dal punto di vista statistico e, per converso, il diniego di notizie ed informazioni che consentirebbero una maggiore trasparenza circa il modo effettivo di operare del sistema tributario minano la credibilit  del sistema ed ostacolano sia un dibattito corretto attorno ai fatti tributari sia la stessa spontanea adesione del cittadino alle norme concernenti il pagamento dei tributi;
- C. dal punto di vista del contribuente, che a fronte del dovere di fornire al fisco tutte le informazioni necessarie per il suo corretto operare ha anche il diritto di non essere chiamato a produrre informazioni il cui costo sia eccessivamente oneroso rispetto all'utile ricavato dal fisco o che, di fatto, rimangano prive di utilizzazione.

Queste esigenze di maggiore razionalita', efficienza e reciproca trasparenza nella gestione delle informazioni sotto i tre diversi punti di vista - quello del cittadino, quello del contribuente, quello della amministrazione - sono forse le piu' importanti

e sicuramente anche le piu' trascurate nel dibattito politico sull'assetto e sulle prospettive di riforma del sistema tributario. La ricerca del Cer e le audizioni svolte dal Cnel a questo riguardo, alle cui sintesi e' dedicato il presente capitolo, si possono considerare come un primo, originale tentativo di affrontare concretamente queste questioni a partire, appunto, dal modo di funzionare del sistema informativo.

23. Perche' un sistema tributario possa operare in modo adeguato una condizione pregiudiziale e' infatti l'esistenza, al suo interno, di un sistema adeguato di comunicazioni/informazioni; un sistema, cioe', che sia in grado di assicurare gli indispensabili flussi di comunicazioni tra centro-periferia e tra gli uffici periferici; di raccogliere ed elaborare in modo corretto e tempestivo le informazioni essenziali ai fini delle necessarie funzioni di controllo e di accertamento; di selezionare ed eliminare le informazioni inutili o comunque non essenziali, in modo da non sovraccaricare eccessivamente gli uffici periferici; di adattarsi in modo flessibile ai cambiamenti che intervengono nella platea dei contribuenti, nell'impianto normativo, nelle procedure della organizzazione.

La disponibilita' di un sistema informativo che risponda in pieno a questi criteri non costituisce di per se' sola - come meglio vedremo piu' avanti - una condizione sufficiente ad assicurare il pieno raggiungimento degli obiettivi della amministrazione. Ma e' di tutta evidenza che un sistema informativo inadeguato rende questi obiettivi del tutto impossibili da raggiungere.

Sotto questo aspetto l'indagine del Cnel ha messo in evidenza limiti e ritardi che continuano a caratterizzare l'esperienza italiana, nonostante la grande capacita' di elaborazione del sistema e gli ingenti fondi assorbiti - circa 450 miliardi l'anno negli ultimi anni.

Contestualmente alla ricerca del Cnel tali limiti sono stati autorevolmente confermati, del resto, anche dal Fondo Monetario Internazionale, che nel suo recente rapporto sulla Finanza Pubblica italiana ha ribadito espressamente, sia pure con diplomatica cautela, la necessita' di apportare "decisivi miglioramenti" al sistema informativo del ministero delle finanze (ricalcando, in cio', le avvertenze gia' contenute nel rapporto a suo tempo elaborato dall'Istat: CER, Appendice).

24. Dalla relazione del Cer e dai testi delle audizioni le carenze dell'Anagrafe Tributaria emergono chiaramente, a cominciare dalla stessa architettura obsoleta del sistema:

una architettura fortemente centralizzata (AUDIzioni pag. 99), che non concede agli uffici periferici alcuna possibilita' di elaborazione autonoma ne' alcuna possibilita' di comunicazione tra loro (solo adesso, per lo piu' su iniziativa degli uffici, si cominciano ad attivare delle capacita' di elaborazioni periferiche su personal computer o si cominciano a prevedere procedure "intelligenti" gestibili a livello locale (AUDI 61). Un sistema che tende ad assorbire dalla periferia la totalita' delle informazioni disponibili, anche le piu' futili (AUDI 14) riversandole a sua volta sugli uffici senza alcun collegamento con la loro effettiva capacita' e possibilita' di utilizzo con conseguente sovraccarico e difficolta' di selezione di quelle veramente utili (AUDI 16); che fornisce troppo spesso informazioni errate o comunque poco affidabili al punto da obbligare gli uffici a confrontare ogni volta i dati ricevuti via terminale con quelli risultanti dalle dichiarazioni cartacee dei contribuenti, dichiarazioni peraltro trasmesse spesso dopo mesi dai Centri di servizio presso i quali sono archiviate (AUDI 49); caratterizzato da cronici ritardi di elaborazione e oscuramenti di dati, se e' vero che devono passare mediamente due anni perche' gli uffici possano sapere se un contribuente ha presentato la dichiarazione e quanto ha dichiarato (AUDI 85); che presenta incredibili duplicazioni di lavori (gli stessi dati riguardanti gli immobili sono memorizzati e archiviati, dal punto di vista meccanografico, sia dalle conservatorie che dagli uffici del catasto e del registro: AUDI 107).

25. La centralizzazione e la scarsa flessibilita' del sistema determinano fatalmente, come meglio vedremo piu' avanti, una sua scarsa integrazione con le esigenze degli uffici che si esprime anche nella incapacita' di mettere sotto osservazione aspetti particolarmente critici della attivita' amministrativa: se si riscontra un uso distorto di alcune figure giuridiche (come ad esempio accade di recente per le associazioni in partecipazione) non esiste che il ricorso alla ricerca manuale delle dichiarazioni in archivio (AUDI 97). Dopo anni che si lamenta la pesante crisi del servizio del contenzioso, l'amministrazione non e' in possesso di rilevazioni che consentano di seguire in modo organico l'andamento del lavoro delle commissioni, in modo da poter verificare tempestivamente: quale sia l'esito degli accertamenti compiuti dagli uffici, ossia quanta della maggiore materia imponibile accertata tramite le ispezioni della Guardia di finanza e degli uffici si traduca, e dopo quanti anni, in introiti reali per l'amministrazione (AUDI 81); quale sia l'ammontare delle vertenze decise rispetto a quelle che rimangono

arretrate(AUDI 81); quali siano le differenze nell'iter delle vertenze in relazione alle causali, agli uffici accertatori, all'entità, all'organismo decidente, alla qualità delle parti. Non risulta neppure esistano rilevazioni complete su scala nazionale circa la posizione professionale e la qualificazione dei membri dei collegi giudicanti. Si può dire che tutto un universo di straordinaria rilevanza, come è purtroppo ben noto, per la realizzazione dell'obbligazione tributaria resti avvolto nell'ombra dal punto di vista delle informazioni veramente significative.

26. Come rileva il Cer, i "limiti di capacità manageriale dei soggetti preposti alla gestione e al controllo del sistema informativo" si esprimono sia nella "incapacità di capire l'importanza dello strumento ai fini della migliore gestione degli uffici periferici" (dimodoché "una massa molto interessante di dati resta inutilizzata") sia nella "mancata percezione delle potenzialità che esso offre per migliorare l'efficacia del prodotto e quindi dei controlli". A questi limiti di tipo soggettivo si aggiungono, ad avviso del Cer, limiti oggettivi quali "il gradualismo esasperato col quale viene portata avanti la realizzazione dei Centri di servizio e, più in generale, del processo di informatizzazione" e le conseguenze che il "distorto disegno del sistema e la sua esasperante lentezza di attuazione" determinano sul processo di selezione dei contribuenti ai fini dei controlli formali e sostanziali e della rapidità dei rimborsi (CER 229).
27. Sia nelle audizioni che nella discussione svolta nell'ambito della Sottocommissione è emerso più volte l'interrogativo circa la rilevanza che può avere avuto nell'originare queste situazioni l'aver delegato un ruolo determinante nella gestione del sistema informativo a due società esterne, il Consorzio esattori (per le operazioni di data entry), e la Sogei (per la gestione dell'hardware e delle procedure). Indubbiamente, come rileva il Cer a proposito delle procedure di elaborazione delle dichiarazioni, "la scelta del sistema organizzativo semiprivato non consente di far fare ai Centri di servizio quello che essi fanno più velocemente ed efficacemente negli Usa da dove li abbiamo importati. In questo paese, infatti, un tipo di controllo misto (manuale ed automatico) permette di ridurre a soli otto mesi il periodo c.d. di oscuramento sulle dichiarazioni presentate, di abbreviare al minimo i tempi di controllo della liquidazione delle imposte e di operare immediatamente la selezione dei soggetti da sottoporre ai controlli più approfonditi" (CER 240). Una delle cause per così dire strutturali di questo

ritardo e' data, come e' emerso dalle audizioni, dalla incredibile macchinosita' delle procedure da attivare ogni anno per la concessione dell'appalto, dimodoche' - se si dovesse applicare rigorosamente la normativa - si dovrebbe normalmente cominciare a lavorare non prima di novembre sulle dichiarazioni presentate a maggio. E questo mentre la Procura della Repubblica di Torino, che come e' noto si e' organizzata in modo autonomo per esaminare sistematicamente le dichiarazioni dei contribuenti del capoluogo, riesce ad avere in tre mesi le elaborazioni delle copie dei 740 passatele dal Comune (AUDI 97).

Tuttora il sistema risulta privo di sostanziali aperture verso l'esterno: di limitata efficacia gli incroci con l'Inps, inesistenti o sporadici i collegamenti con altri sistemi informativi pur di grande interesse pratico e conoscitivo quali l'Unione delle Camere di Commercio, le Anagrafi Comunali, lo stesso Istat.

Allo stato attuale, le informazioni disponibili presso l'Anagrafe Tributaria sono prevalentemente di fonte interna, provenienti dalle dichiarazioni degli stessi contribuenti. All'ufficio periferico - osserva il CER - vengono inviati spezzoni di informazioni che interessano esclusivamente quell'ufficio e che non consentono di ricostruire nella sua globalita' la figura del contribuente. Alla resa dei conti, tutto il sistema dell'Anagrafe Tributaria risulta in grado di assolvere soddisfacentemente a due sole funzioni, una di carattere statistico-formale, riguardante i contribuenti, una di auditing interno, riguardante la determinazione della produttivita' degli uffici e l'evidenza dell'iter delle pratiche.

28. Alla luce di questi risultati e' difficile eludere la questione del rapporto costi-benefici dell'apparato informativo e - a monte di questa - la questione della validita' della scelta di appaltare all'esterno una tra le funzioni piu' delicate del sistema tributario. La discussione svolta nella Sottocommissione ha messo in rilievo come le obiezioni al modello dell'appalto non derivino da pregiudiziali di carattere ideologico ma, al contrario, proprio da una concezione "imprenditoriale" dell'amministrazione pubblica, che dovrebbe escludere la possibilita' di delegare funzioni strategiche ad organismi esterni, per loro natura incapaci di adeguarsi fino in fondo alla realta' e agli obiettivi dell'amministrazione - e poco importa si tratti di organismi facenti capo ad istituti di credito di diritto pubblico ovvero a societa' a preminente partecipazione statale. Sia dalla ricerca che dalle audizioni e' emerso infatti con chiarezza il rapporto di estraneita' che si e' venuto a creare tra gli uffici periferici e la societa' preposta alla gestione del sistema

informativo: la circostanza, ad esempio, che il sistema dell'anagrafe tributaria sia eccessivamente centralizzato e rigido viene attribuita al fatto che esso e' stato concepito e portato avanti da una societa' "che e' presente nel sistema informativo centrale mentre non e' presente, ovviamente, nel sistema periferico"; il quale, nell'architettura del sistema informativo, "e' un organo esecutivo che opera se ed in quanto ha le istruzioni che gli vengono dal centro e nei limiti posti da questi indirizzi, senza alcuna possibilita' di autonomia sul piano della informatizzazione" (AUDI 100) al punto che da parte di alcuni funzionari e' stata avanzata l'opinione che non e' il sistema informativo al servizio degli uffici, ma piuttosto sono gli uffici che sembrano al servizio del sistema informativo (AUDI 131). Mentre a proposito della scarsa diffusione di cultura informatica nella amministrazione (il personale "si limita a compilare dei moduli di richiesta per il centro meccanografico" senza avere alcuna "capacita' di interpretare, gestire e decodificare le informazioni") si ricorda che quando venne istituita l'anagrafe tributaria la societa' concessionaria del servizio doveva esercitare tale incarico per cinque anni per poi rassegnarne la gestione alla amministrazione, che nel frattempo doveva essere debitamente preparata ad assumerla; a distanza di quindici anni l'appalto e' rimasto, e ci si domanda (AUDI 100) se la mancata diffusione di una cultura informatica negli uffici non sia dovuto alla volonta' di allontanare indefinitamente questo trapasso di gestione.

29. Il problema principale, a questo proposito, e' quello della scelta del ruolo che il sistema informativo dovrebbe giocare nell'ambito della amministrazione. Come rileva il Cer, l'errore principale sta nel fatto che si e' partiti con un equivoco di fondo, la convinzione di una specie di onnipotenza del sistema informativo, la fiducia che la creazione di una specie di anagrafe megagalattica avrebbe potuto risolvere tutti i problemi della macchina fiscale (CER 231). Non si e' tenuto conto, prima di tutto, che qualunque sistema informativo ha bisogno di uomini e procedure adeguati per tradurre in atti concreti le sue indicazioni. Si e' cosi' investito massicciamente nella informatizzazione, trascurando l'amministrazione. Non solo gli uffici non stati adeguatamente preparati a integrarsi con il sistema informativo, ma tuttora, come rileva il Cer, "a livello delle tecnostutture ministeriali manca una filosofia adeguata di utilizzo dell'informazione che contribuisce a consolidare lo stato di sottoutilizzazione della stessa da parte degli uffici periferici, angustati da gravi problemi di capacita' operativa" (CER 266). Ad esempio, la

gestione automatica delle dichiarazioni di successione, costruita secondo un impianto pur giudicato validissimo dal punto di vista concettuale, e che avrebbe dovuto entrare in funzione dal settembre del '90, rimane di fatto inattuata presso molti uffici per carenza di addetti e di terminali.

In realta', lo sviluppo dei sistemi informativi non accompagnato da un corrispondente sforzo di riorganizzazione degli uffici, di riqualificazione delle risorse umane, di aggiornamento delle procedure (CER 232) ha portato a strozzature incolmabili e quindi a uno scarto strutturale tra capacita' potenziale e produttivita' reale del sistema. Accade cosi' che l'anagrafe sforni tonnellate di tabulati contenenti segnalazioni anche preziose che molto spesso gli uffici non sono in grado di utilizzare.

Se, come spesso accade, ad un ufficio vengono segnalati 10.000 nominativi di contribuenti che hanno omesso di dichiarare compensi di lavoro autonomo, e la potenzialita' dell'ufficio e' di 100, si arriva a 100 e gli altri 9.900 non subiranno alcun accertamento (AUDI 120). Attualmente, solo una percentuale infima dei dati anomali risultanti dagli incroci degli elenchi fornitori-clienti, e cioe' dei dati cruciali per verificare i fenomeni di falsa fatturazione, viene sottoposta a controllo.

30. Queste discrasie tra sistema informativo e amministrazione derivano anche dal fatto che il personale e' distribuito tra gli uffici e tra le varie aree territoriali in modo inversamente proporzionale alla loro importanza (in Lombardia le carenze di personale ammontano a quasi 5000 unita'), privato degli strumenti operativi e conoscitivi piu' banali e/o indispensabili: non e' infrequente il caso di Uffici Iva ai quali e' negata dalla Ragioneria l'autorizzazione a sottoscrivere l'abbonamento al Sole-24 Ore (AUDI 105). Nello stesso tempo la gia' scarsa produttivita' viene ulteriormente abbattuta da una persistente mentalita' giuridico-formale che porta a incredibili duplicazioni di adempimenti senza tenere in alcun conto l'importanza oggettiva della pratica (come quando, ad esempio, si richiede la controfirma di 4 funzionari per archiviare una partita inesigibile di 10.000 lire (AUDI 48).

La rigidita' delle norme sullo straordinario e gli orari di lavoro non collimanti con quelli delle imprese possono impedire l'esecuzione di una verifica esterna perche' il personale ha superato le 8 ore consentite mensilmente, mentre le norme vigenti rendono assai difficoltoso l'uso dell'auto propria per gli spostamenti dei verificatori (AUDI 45).

Particolarmente grave il problema delle notifiche, che anche a causa della assurda disciplina impegnano in modo defatigante quote rilevanti di dipendenti degli

uffici Iva destinabili a piu' utili occupazioni, determinando altre gravi strozzature nell'attivita' degli uffici: a Roma, ad esempio, gli uffici avrebbero materiale per fare - se il sistema di meccanizzazione e la disponibilita' di personale lo consentissero - 100.000 avvisi di accertamento. Ma se anche cio' fosse possibile, non avrebbero modo di notificarli (AUDI 53). In linea generale, il giudizio che si ricava e' che molto spesso i contribuenti vengono chiamati a fornire informazioni ovvero ad osservare una serie di adempimenti che poi rimangono lettera morta per l'amministrazione (AUDI 20).

31. Strozzature di questo tipo determinano gravi e spesso irreparabili perdite per l'amministrazione finanziaria, conseguenti al mancato utilizzo di dati ed elementi particolarmente significativi che avrebbero dovuto innescare controlli ben piu' penetranti sugli stessi o su altri soggetti e che spesso non vengono neppure segnalati agli uffici per l'avvenuto superamento della loro capacita' operativa. Così, mentre "in sede di Centri di servizio si procede comunque al recupero a tassazione di oneri dedotti ma non documentati in non pochi casi di lieve entita', in sede di ufficio non si recupera un compenso di lavoro autonomo, ad esempio di un milione di lire, perche' il taglio delle segnalazioni all'ufficio competente e' avvenuto di necessita' a un livello superiore" (CER 233).

Ma gli effetti delle strozzature si rivelano particolarmente dolorosi quando riguardano la mancata riscossione di somme gia' accertate: risulta, ad esempio, che nel settore delle tasse sugli affari si e' venuta a creare una massa assai ingente - valutata all'1.1.1990 a circa 16.200 miliardi - di residui attivi, somme certe e liquide per le quali non e' stata possibile la riscossione. Tali "sofferenze" sarebbero dovute passare da oltre due anni al Consorzio delle Esattorie, ma non essendo state attivate le relative procedure gli uffici continuano a fine anno a redigere le relative procedure di collocazione nella partita dei residui.

Un altro aspetto eclatante di rinuncia di fatto alla riscossione riguarda l'impossibilita' di controllo dei mancati o inesatti versamenti Iva, che attraverso il sistema informativo del Consorzio Esattori vengono segnalati agli Uffici per il recupero. Questi recuperi che rivestono un valore non indifferente in quanto nell'insieme si tratta di migliaia di miliardi non vengono effettuati "perche' non ce n'e' la possibilita'" (AUDI 28).

32. Il secondo - e forse piu' grave - aspetto problematico del sistema informativo quale emerge dall'indagine del Cer e dalle audizioni riguarda la mancata percezione

dei suoi limiti di utilizzo. Non si e' tenuto conto che anche un'anagrafe tributaria che funzionasse in modo soddisfacente e pienamente integrato con la struttura e le procedure degli uffici, cosa che come abbiamo visto rimane ben lontana dalla realta', potra' fornire dati significativi sulle anomalie peraltro ricavate dalle dichiarazioni degli stessi contribuenti ma non potra' mai sostituire la funzione di controllo diretto dell'amministrazione, la sua capacita' di verificare la rispondenza dei bilanci fiscali alla realta' fisica ed economica dell'impresa.

Se, per ipotesi, il totale degli incassi indicati nella dichiarazione relativa ad un esercizio commerciale non corrisponde con quello risultante dal registratore di cassa, o se un medico rilascia una fattura ogni dieci visite, o se il magazzino e' stato sottostimato o sovrastimato, cio' non risultera' dall'Anagrafe Tributaria, ma potra' essere accertato solo con verifiche esterne dell'ufficio accertatore; verifiche che viceversa costituiscono una parte del tutto marginale e secondaria nella attivita' della amministrazione. Anche portato alla perfezione, un sistema informativo basato sulla prevalente e quasi ossessiva manipolazione di dati forniti pressoché esclusivamente dal contribuente continuera' a pestare l'acqua nel mortaio (AUDI 30) finché l'amministrazione verra' lasciata nella impossibilita' di controllarli ed integrarli.

33. Questa incapacita' di controllo sostanziale della amministrazione deriva da una serie di fattori che per brevità ci si limita ad elencare, rinviando alla trascrizione delle audizioni per una più completa descrizione: cattiva gestione dei flussi informativi ("gli uffici vengono posti in condizione di andare a fare gli accertamenti dopo 4-5 anni che le dichiarazioni sono state presentate": AUDI 24); cattiva organizzazione degli uffici ("quella finanziaria e' una amministrazione orientata a soddisfare innanzitutto degli adempimenti, poi dei controlli formali e solo per quello che resta ad effettuare degli accertamenti sulla sostanza e sulla veridicità di quello che e' stato dichiarato" (AUDI 24); mancanza di personale qualificato sia per carenze numeriche sia, più spesso, per carenze nella formazione e nell'aggiornamento: non più del 20-30% del personale viene, di norma, destinato all'accertamento, mentre l'attività di formazione e' considerata largamente inadeguata (AUDI 45,102); programmazione dall'alto che toglie ogni capacità di iniziativa autonoma degli uffici e li induce a concentrarsi sugli accertamenti meno impegnativi (una piccola società e la Fiat valgono, ai fini del raggiungimento dei rigidi obiettivi di produttività assegnati annualmente agli uffici, lo stesso

punteggio; e' quindi normale che gli uffici tendano ad evitare le verifiche piu' laboriose (AUDI 28); ostacoli giuridici che impediscono di andare a fondo nella ricerca della reale dimensione reddituale e finanziaria dei contribuenti. Tra questi ostacoli la persistenza di rigide protezioni del segreto bancario nei confronti del fisco e' uno di quelli piu' gravi e piu' concordemente lamentati nel corso delle audizioni (AUDI 23,109). Esistono, come e' noto, delle fattispecie nelle quali, per legge, gli Uffici possono essere autorizzati a superare il segreto bancario: ma, come e' stato precisato, le difficolta' che scattino tali presupposti sono tali e tante (in pratica gli uffici dovrebbero fornire una specie di probatio diabolica dimostrando la sussistenza di quegli elementi che proprio la successiva ispezione dei conti bancari dovrebbe consentire di verificare) che di fatto gli uffici hanno rinunciato, almeno da quanto e' emerso dalle audizioni, ad ogni ulteriore tentativo di avvalersi di tale possibilita'. Così, a Roma, la ricerca di un traffico di fatture false viene bloccata perche', per ben due volte, il Presidente della Commissione Tributaria di primo grado rifiuta la necessaria autorizzazione all'ispezione dei conti (AUDI 40).

D'altra parte, in base a quanto e' stato espressamente statuito dalla Commissione Tributaria Centrale (Sez.II, 18.1.'89), l'Amministrazione finanziaria non e' neppure legittimata a procedere ad accertamenti "sulla base dei dati acquisiti dalla Polizia Tributaria presso gli istituti di credito in forza di autorizzazioni ricevute dalla Procura della Repubblica per infrazioni alle leggi valutarie", dimodoche' "gli unici casi di deroga al segreto bancario rimangono quelli stabiliti dall'art.35 del D.P.R. 29.11.1973 n.600": quei casi, cioe', non solo di improbabile ricorrenza ma di ancor piu' difficoltosa dimostrazione, come sopra si e' ricordato.

34. Il cerchio di queste inefficienze si chiude con l'ultima fase del rapporto tributario, quella del contenzioso, sulla quale vale la pena di fermarsi un poco piu' diffusamente. Secondo i dati raccolti dalla Sottocommissione, la massa di ricorsi attualmente pendenti non dovrebbe essere di molto inferiore ai 3,1 milioni, di cui circa l'85% giacente in primo grado e il resto distribuito tra le commissioni di secondo grado e quella centrale. I danni provocati all'erario da questa strozzatura sono enormi: ipotizzando una media di 10 milioni per ogni vertenza, le entrate fiscali congelate a causa dei ritardi del contenzioso ammonterebbero ad oltre 31.000 miliardi. Nel 1989 sono state instaurate oltre 900.000 controversie di cui 690.000 sono state decise mentre le restanti 230.000 sono andate ad accrescere la massa

dell'arretrato. Si tratta, pertanto, di un ritardo strutturale, aggravato dalla evanescenza di un grosso numero di Commissioni: esistono provincie (come ad esempio Aosta e Oristano) in cui nel corso dell'89 le Commissioni di II grado non hanno emesso alcuna decisione.

Come ha mostrato il dibattito della Sottocommissione, le disfunzioni del contenzioso dipendono da molti ordini di questioni, le piu' importanti delle quali si riportano alla eccessiva durata del processo, da un lato, e alla mancanza di una tutela cautelare, dall'altro.

Paradossalmente il contribuente, anche se perdente, e' comunque vittorioso se, nelle more del giudizio, ha evitato il pagamento dell'imposta, giacche', anche in caso di soccombenza in giudizio, inflazione e condoni fiscali neutralizzano di fatto tale pretesa.

Il contribuente e' invece comunque perdente se ha dovuto pagare l'imposta: a distanza di lustri il rimborso, pur maggiorato degli interessi, non compensa il danno, spesso fatale per alcune imprese, dell'esborso effettuato.

Il ricorso alle commissioni tributarie assume il carattere di un vero e proprio abuso di un mezzo di tutela nel senso che il contribuente destinatario di un atto di imposizione trae dalla proposizione del ricorso un vantaggio del tutto indipendente dall'esito della lite. Come e' noto, infatti, il legislatore, in ordine ad alcuni tributi fra cui in particolare l'imposta sui redditi e quella sul valore aggiunto, ha attenuato il potere di esecutorieta' accordato alla amministrazione finanziaria prevedendo che, ove il contribuente proponga ricorso avverso l'atto di accertamento, il pagamento dell'imposta o della maggiore imposta accertata debba avere luogo soltanto per una parte del corrispondente ammontare, a prescindere da qualsiasi decisione emessa sulla controversia. Ancora piu' evidente e' il vantaggio rappresentato dal differimento della riscossione delle pene pecuniarie.

Per altro verso l'incentivo a ricorrere e' legato alla notoria incertezza del diritto sostanziale alla quale si riporta la norma generale che attribuisce alle Commissioni il potere di disapplicare le sanzioni amministrative: e' spesso questa speranza a rendere, da sola, conveniente il ricorso.

Come dimostra l'esperienza, un'altra causa dell'eccesso di litigiosita' e' costituita da una massa di accertamenti, spesso a carattere seriale, che per difetto di istruttoria o per carenze tecnico-giuridiche appaiono fatalmente destinati all'annullamento. Qui, in sostanza, e' la conclamata inefficienza della amministrazione a costituire fattore di elevata litigiosita'.

Le cause endogene della eccessiva durata dei processi

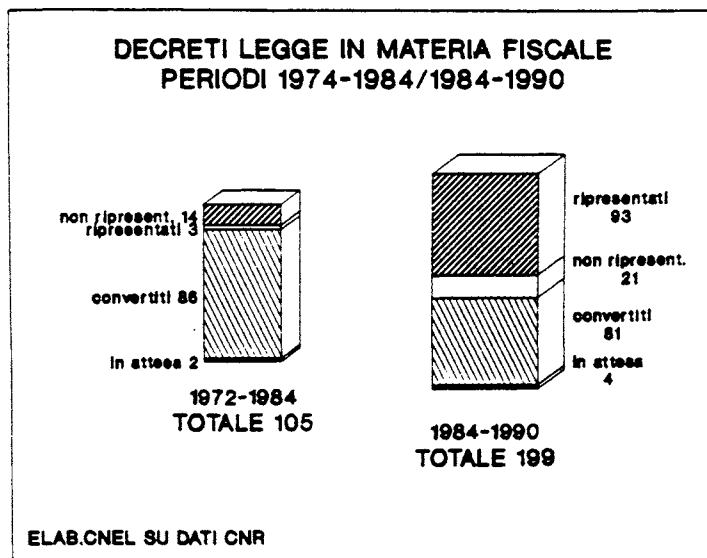
sono individuabili nel cattivo funzionamento delle Commissioni, nella diversità del rapporto tra numero di liti e numero di addetti riscontrabile nelle commissioni dei piccoli centri rispetto a quelle delle aree metropolitane, nella anomalia della esistenza di un giudizio di merito di terzo grado.

35. Per ultimo, non si può non considerare che l'attività della amministrazione finanziaria e la stessa posizione dei contribuenti sono gravemente pregiudicate dalla "pressione legislativa" e dalle sue imperfezioni tecniche, a prescindere dalla sostanza dei provvedimenti.

Le cause di tale situazione, come ha messo in evidenza il dibattito nell'ambito della Sottocommissione, si riportano a una serie di fattori tra cui l'eccessivo ricorso alla decretazione d'urgenza (e alla sua reiterazione in caso di mancata approvazione nei termini); il susseguirsi, a breve distanza di tempo, di norme che modificano le precedenti prima ancora che queste siano state assimilate dagli uffici finanziari o addirittura prima ancora della scadenza del termine entro il quale la norma modificata avrebbe dovuto applicarsi; la mancanza di coordinamento e talora la contraddittorietà dei provvedimenti emanati per regolare la stessa materia, nonché la spesso infelice formulazione degli stessi.

Tutto ciò fa sì che la legislazione tributaria, specie in tema di Iva e imposte dirette, sia così farraginosa e caotica, da rendere addirittura difficile individuare la norma da applicare a una data fattispecie. Da tale situazione derivano conseguenze particolarmente gravi, in quanto il contribuente si trova non di rado a violare involontariamente la legge ovvero a scegliere la soluzione a lui più favorevole contribuendo, anche per questa via, ad ingrossare la schiera degli evasori fiscali e ad alimentare il contenzioso.

L'abuso sempre più diffuso della decretazione d'urgenza contribuisce a sua volta ad accrescere il tasso di irrazionalità e di improvvisazione del sistema normativo. In una ricerca in corso presso il Cnr è stato rilevato che nei sei anni compresi tra il giugno '84 e il dicembre '90 sono stati emanati quasi il doppio di decreti legge di quanti ne erano stati emanati nei dodici anni precedenti: tale aumento è dovuto in gran parte alla ripetizione di decreti non convertiti nei termini. Infatti se prima del 1986 poteva accadere che un decreto-legge venisse ripresentato anche due volte, dopo tale anno la decretazione arriva a ripetersi quattro o cinque, in molti casi anche sette o otto volte.



36. Da tutta l'analisi che precede emerge un tipo di amministrazione organizzata secondo un modello obsoleto (lo stesso, salve marginali modifiche, dell'epoca anteriore alla riforma); incapace di trarre dai più moderni strumenti informatici un beneficio corrispondente al loro elevato costo; egualmente incapace di utilizzare adeguatamente il personale, di formarlo, di motivarlo; afflitta da cronici ritardi, priva degli strumenti operativi necessari, appesantita da una legislazione pletorica e farraginoso, ancorata ad una cultura giuridico-formale del tutto inconciliabile con le esigenze di una gestione di tipo imprenditoriale della pubblica amministrazione. E' il caso di domandarsi quanto costi questa amministrazione al contribuente italiano.

Il Cer ha effettuato in proposito alcune valutazioni dalle quali risulta che mediamente l'amministrazione italiana non è più costosa di quelle degli altri paesi industrializzati. Se dalla spesa complessiva si tolgono le voci che non riguardano direttamente l'amministrazione si vede che l'Italia, con una spesa pari all'1,6-1,9% delle entrate tributarie, si colloca abbastanza al di sotto del 2% che rappresenta la media Ocse (ma i costi della amministrazione americana, spesso presa a modello, non superano lo 0.5% delle entrate). Nell'ambito della spesa totale del personale in servizio (3915 miliardi) si rileva un costo superiore della Guardia di Finanza rispetto al personale civile: infatti mentre i dipendenti civili sono del 15,8% più numerosi dei primi, il loro costo amministrativo (2073 miliardi) è superiore a quello della GdF solo del 12,5% (CER 276). Il che può valere a indiretta conferma di quanto emerso dalle audizioni,

circa la piu' larga disponibilita' di mezzi e la maggiore possibilita' di investimenti in formazione del personale di cui godrebbe la Guardia di Finanza nei confronti della amministrazione civile (AUDI 102).

37. Questi conteggi si riferiscono, come il Cer precisa espressamente, ai soli costi amministrativi. Il dibattito nella Sottocommissione ha evidenziato l'importanza di tenere conto, nella valutazione dei costi: a) anche della capacita' della amministrazione di raggiungere effettivamente gli obiettivi ad essa demandati, b) di tutto il coacervo di costi addossati al privato contribuente che di volta in volta ha l'onere di gestire la costosissima posizione di sostituto ovvero di riempire e presentare le dichiarazioni che sono strumentali alla autotassazione e quindi all'ottenimento di quel gettito a cui si fa riferimento per determinare la produttivita' della amministrazione. Anzi, siccome nel nostro paese la maggior parte del gettito tributario deriva dalle accise sugli olii minerali, dai sostituti di imposta, dai regimi sostitutivi (ritenute a titolo di imposta su interessi e dividendi), dalla autotassazione, e' da presumere che i costi della amministrazione siano contenuti a livello Ocse proprio perche' la maggior parte dei costi necessari per ottenere i 294.000 miliardi di entrate sono sostenuti dai privati. E' indubbio l'interesse di verificare l'attendibilita' di tale ipotesi considerato che gli obblighi addossati ai privati per la quantificazione della capacita' contributiva o per l'assolvimento della obbligazione tributaria hanno una diversificata incidenza sui contribuenti pesando in modo diverso a seconda del loro livello economico, sociale e culturale e quindi concorrendo a determinare una diversa distribuzione dell'effettivo carico tributario.

**III - IL VINCOLO INTERNAZIONALE NELLA GESTIONE DELLA
IMPOSTA SUL VALORE AGGIUNTO E DELLE IMPOSTE SULLE SOCIETA'
DI CAPITALI**

38. L'azione sempre piu' stringente che il vincolo della normativa comunitaria esercita sulla gestione del sistema impositivo e' stata affrontata, nell'indagine del Cnel, sotto due aspetti, e cioe' quelli delle possibili conseguenze della armonizzazione a livello comunitario dell'Iva e delle accise (sezione A) e della imposizione sulle societa' di capitali (sezione B).

Si tratta di questioni politicamente assai rilevanti dalla cui soluzione possono derivare effetti di vasta portata sulle economie degli stati membri. Per l'Iva si tratta, sostanzialmente, di problemi che potrebbero insorgere a partire dal 1993, a causa di futuri provvedimenti di armonizzazione. Per le imposte sulle societa' si tratta, invece, di problemi che potrebbero derivare da subito in rapporto alla avvenuta liberalizzazione dei movimenti dei capitali, a causa della mancata armonizzazione.

A) - L'IVA E LE ACCISE

39. In questo settore Prometeia ha cercato di studiare i possibili effetti macroeconomici e distributivi della armonizzazione dell'Iva e delle accise avvalendosi del modello Hermes, un modello gia' utilizzato per altre importanti ricerche - quali ad esempio quella Cecchini sui "costi della non Europa" - che consente di simulare, in relazione a determinate ipotesi, non solo gli effetti che ne derivano immediatamente e direttamente nell'ambito di ciascun paese, ma anche gli effetti per cosi' dire "di rimbalzo" che derivano dalle interdipendenze tra le economie dei vari paesi. Come e' noto, in base all'Atto Unico e' previsto che il Consiglio dovra' adottare - all'unanimita' - le disposizioni riguardanti l'armonizzazione delle normative sulle imposte indirette nella misura in cui detta armonizzazione sia necessaria per assicurare l'instaurazione del mercato interno entro la data del dicembre 1993.

E' noto anche l'iter abbastanza travagliato dei progetti che la Commissione ha presentato al fine di mettere in pratica questa prescrizione: dal c.d. piano Cockfield, che ha incontrato la forte opposizione di molti stati membri, al piu' recente tentativo di mediazione che va sotto il nome di piano Scrivener, tentativo anch'esso tutt'altro che circondato dalla generale approvazione.

Al di la' del problema legato alla scelta del paese in cui incardinare la tassazione (quello di origine o quello di destinazione) e dando per scontate le

difficolta' che continueranno probabilmente fino all'ultimo ad accompagnare il cammino verso l'armonizzazione, non c'e' dubbio che qualunque ipotesi venga prescelta, essa non potra' non prevedere un certo sia pure minimo ravvicinamento delle aliquote in vigore.

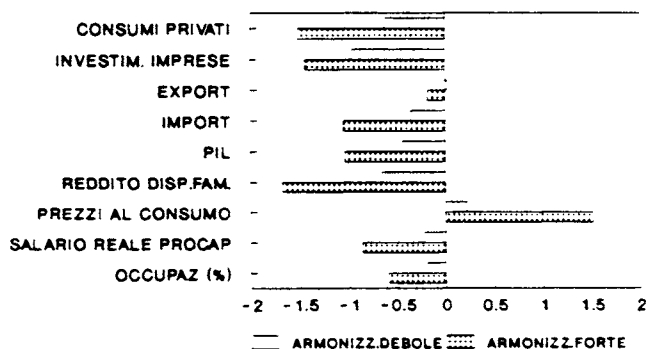
E' quindi piu' che opportuno, in questa fase in cui la discussione e' ancora aperta, cercare di domandarsi quali possano essere per l'economia del nostro paese le conseguenze delle piu' attendibili ipotesi di riallineamento.

40. I ricercatori di Prometeia hanno svolto questa indagine usando il modello Hermes in una versione circoscritta ai quattro paesi piu' importanti della Comunita': Italia, Francia, Germania e Gran Bretagna, e prendendo in considerazione due alternative di armonizzazione che a loro avviso, tenuto conto dello stato attuale della discussione, possono essere considerate le piu' probabili:

- a) una prima ipotesi di armonizzazione "forte" in cui, nell'ambito di due forcelle coerenti con il Documento Scrivener, si suppone che l'atteggiamento dei governi converga verso un prelievo medio sostanzialmente eguale dell'ordine dell'11.5%. Per l'Italia cio' significherebbe, in pratica, bloccare al 19% l'aliquota piu' elevata e spostare al 7% l'aliquota minore;
- b) una seconda ipotesi di armonizzazione "debole" in cui - ferme restando le misure di adeguamento ipotizzate per l'Italia - si immagina che gli altri paesi effettuino modificazioni di minore intensita'.

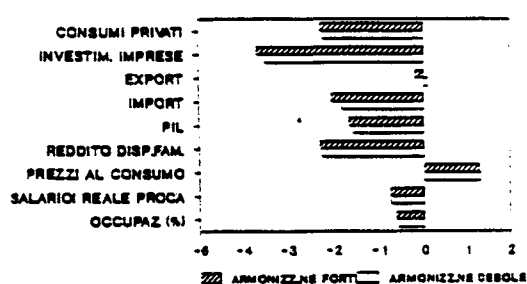
Per le accise si e' immaginata un'armonizzazione coerente con il primo stadio di armonizzazione indicato nel Documento Scrivener con le aliquote rivalutate per tenere conto dell'inflazione intercorsa.

IVA/ARMONIZZAZ.FORTE E DEBOLE TOTALE 4 PAESI/RISULTATI AL '93

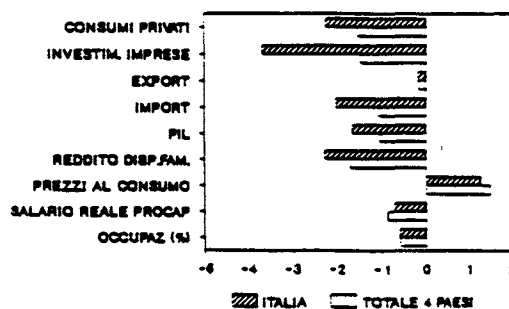


41. Come mostra il grafico riportato alla pagina precedente, le simulazioni della armonizzazione dell'Iva nell'ipotesi "forte" mostrano effetti depressivi del livello dell'attività economica valutabili in circa un punto percentuale nei quattro paesi considerati, come conseguenza dell'aumento dei prezzi derivato dall'inasprimento del prelievo. Anche gli effetti sull'occupazione non sono trascurabili: nel breve periodo, nell'insieme dei 4 paesi, si registra una caduta di circa 500 mila unità che raggiunge 1.4 milioni nel lungo periodo. I saldi dei bilanci pubblici mostrano un miglioramento, così come migliorano, a causa del ridotto livello di attività economica, i saldi dei conti con l'estero. L'ipotesi di armonizzazione "debole" attenua notevolmente le componenti negative di questo quadro.
42. All'interno del quadro complessivo i 4 paesi reagiscono tuttavia in modo differenziato. Le economie che dovranno subire maggiori contraccolpi sui prezzi e sul livello dell'attività economica sono l'Italia e la Gran Bretagna. Nel caso italiano, in particolare, dati anche i presupposti della simulazione, le differenze tra l'ipotesi forte e quella debole appaiono, come mostra il grafico, del tutto trascurabili. Notevoli sono invece gli scarti in negativo rispetto a ciò che si registra nel totale dei 4 paesi considerati.

IVA/ARMONIZZAZIONE FORTE E DEBOLE
RISULTATI PER L'ITALIA AL 1993



IVA/ARMONIZZAZ.FORTE/RISULTATI AL '93
TOTALE 4 PAESI/ITALIA



ELAB.CNEL SU DATI PROMETEA

La simulazione integrata di armonizzazione dell'Iva e delle accise non modifica sostanzialmente il quadro tracciato. Per quanto riguarda gli effetti redistributivi, analizzati limitatamente all'Iva, l'armonizzazione ha in generale l'effetto di rendere piu' progressivi, sia pure di poco, i sistemi di imposizione sugli scambi.

43. Lo studio degli effetti macroeconomici e distributivi delle proposte di armonizzazione ha quindi messo in luce, pur nell'incertezza su quali saranno le proposte concretamente applicate dai paesi membri, conseguenze non trascurabili, anche se Prometeia tende a sottolineare che si tratta di conseguenze "non particolarmente allarmanti".

Anche nell'ipotesi di armonizzazione "forte", che comporta un sensibile incremento del gettito indiretto per il complesso dei paesi, gli effetti sul livello dell'attivita' economica - a giudizio di Prometeia - non sono da considerare "intollerabili", mentre abbastanza tenui sono valutati gli effetti sul tasso di inflazione. Anche gli effetti redistributivi - che peraltro, come abbiamo osservato, rimangono assai contenuti - si muoverebbero "nella direzione di creare una struttura di prelievo piu' equa". Da parte di Prometeia si tende anche a sottolineare che questi risultati, seppure in linea con quelli ottenuti in alcune precedenti analisi, sono stati raggiunti operando con modelli collegati e quindi in grado di cogliere gli effetti di interdipendenza. Nel caso in esame cio' comporta, caeteris paribus, una certa accentuazione degli effetti negativi delle manovre simulate. Le resistenze che sul piano politico i diversi paesi stanno ponendo all'armonizzazione non sembrerebbero quindi trovare negli aspetti considerati nello studio la loro principale ragione d'essere.

44. Pur entro i limiti indicati da Prometeia, sta di fatto che dal punto di vista italiano il problema di una armonizzazione in grado di determinare, nella ipotesi piu' moderata, la riduzione di oltre due punti dei consumi per i primi tre anni, di un punto e mezzo del pil per il primo anno e di circa 1,2 punti per il biennio successivo, di quasi 3 punti e mezzo degli investimenti delle imprese e di tre quarti di punto del salario reale procapite non sembra sicuramente da sottovalutare. La Sottocommissione ritiene pertanto utile una discussione dei dati emersi allo scopo di verificare l'opportunita' di sottoporre eventuali valutazioni del Cnel alle autorità di governo.

B) - LE IMPOSTE SULLE SOCIETA'

45. Rischi non minori possono derivare dai provvedimenti che si prendano - o che si ometta di prendere - in

materia di armonizzazione dell'imposizione sulle società di capitali. La ricerca documenta con ampi dettagli come oggi le scelte concretamente adottate a tale riguardo nei vari paesi europei siano difficilmente comparabili, certamente ancora più eterogenee di quelle praticate per l'Iva e per le accise. Estremamente diversificati sono i criteri di determinazione delle basi imponibili, le regole in materia di deducibilità degli ammortamenti e delle spese inerenti la produzione, i sistemi di tassazione delle plusvalenze, i meccanismi per eliminare o ridurre la doppia tassazione degli utili distribuiti, i metodi di determinazione del valore delle scorte, e, naturalmente, altrettanto diverse sono le aliquote tabellari. Come documenta la ricerca, differenze notevoli si riscontrano anche nel sistema delle ritenute, visto che alcuni paesi non applicano alcuna ritenuta alla fonte agli interessi, mentre la applicano ai dividendi; altri paesi applicano invece la ritenuta agli interessi ma non ai dividendi. In alcuni casi la ritenuta è a titolo di acconto, in altri a titolo definitivo, o opzionale.

46. In questa situazione di estrema eterogeneità, la completa liberalizzazione dei movimenti di capitale a cui è ormai giunta anche l'Italia, insieme alla prospettiva di una situazione di cambi irrevocabilmente fissi, stanno già determinando una "gara tributaria competitiva" tesa ad acquisire, da parte di ogni Stato, flussi di risparmio in uscita dagli altri paesi comunitari. Come si legge anche in un recente rapporto del Ministero del tesoro italiano, l'integrazione dell'economia europea moltiplicherà le imprese multinazionali operanti su tutta l'area CEE, strumento ideale per mettere in pratica tecniche di arbitraggio fiscale, essendo molto più sofisticate e flessibili dei sistemi tributari che si trovano a fronteggiare. Queste imprese riallocheranno i loro investimenti nei paesi con aliquote più basse e faranno confluire le proprie risorse finanziarie - attraverso le cosiddette "società di canalizzazione" - per minimizzare le imposte da pagare. I singoli risparmiatori troveranno ancora più facile sottrarsi all'imposizione sui redditi da capitale "spostando i loro fondi presso intermediari finanziari localizzati in paesi caratterizzati da forte protezione del segreto bancario, come il Lussemburgo".
47. I primi segnali, raccolti nella ricerca di Prometeia, di una "competizione al ribasso" delle aliquote consentono di avanzare una prima osservazione. A fronte della potenziale elevata mobilità internazionale dei capitali italiani e della più ridotta (se non nulla) mobilità internazionale del fattore lavoro, il rischio che si affaccia per un

paese come l' Italia e' quello che la costruzione di un mercato unico senza l'armonizzazione delle normative fiscali determini una minore competitivita' delle nostre imprese disincentivando - in una prima fase - gli investimenti produttivi sul territorio nazionale e quindi accentuando - per reazione - le tentazioni ad entrare a nostra volta nella "gara tributaria" a chi riduce di più la pressione sui redditi da capitale; con l'ovvio rischio di un inasprimento della tassazione dei redditi da lavoro ovvero del contenimento della spesa pubblica per il solo fatto che possono venir meno importanti fonti di gettito.

Alle gravi conseguenze di ordine economico e sociale che deriverebbero da tale situazione, si aggiunga che il risparmio generato nell'economia italiana e' tra quelli piu' elevati all'interno della comunita' europea. Ben si comprende, allora, il rischio che l'Italia divenga un paese ove la condizione di lavoratore dipendente sia gravemente penalizzata dal punto di vista fiscale, mentre chi e' in grado di essere un esportatore di capitali, o di localizzare all'estero i propri investimenti reali, ovvero di raccogliere all'estero i fondi necessari per il finanziamento degli investimenti puo' sia lucrare redditi che possono sfuggire con facilita' all'imposta, sia trovare fonti di finanziamento piu' vantaggiose per il solo differenziale esistente nel trattamento fiscale.

Tutto questo porta dunque in primo piano l'importanza del problema della armonizzazione della tassazione delle societa' di capitali (e della sua integrazione con la tassazione personale) nei paesi membri della CEE.

48. Purtroppo, come gia' abbiamo visto per le imposte indirette nel capitolo precedente, la storia di questi tentativi e' parte sostanziale della storia piu' generale delle difficolta' della armonizzazione fiscale a livello comunitario. Basti ricordare che la proposta di direttiva del 1975 sulla armonizzazione dei sistemi di imposta sulle societa' e dei regimi di ritenuta alla fonte sui dividendi e' ormai abbandonata definitivamente dal Parlamento Europeo mentre la proposta di direttiva del 1989 per l'introduzione di una ritenuta alla fonte comune sui redditi da interessi con aliquota uniforme del 15% ha incontrato una tale opposizione da parte di molti paesi membri da non venire neppure presa in considerazione dai Ministri finanziari decadendo quindi automaticamente. Sebbene le preoccupazioni sopra avanzate siano ampiamente riconosciute da molti stati membri (in particolare dalla Francia), la ricerca documenta come il dibattito a livello comunitario non abbia ancora definitivamente sciolto il fondamentale quesito se la

tassazione dei redditi da capitale debba avvenire in base al principio della territorialita' (si pagano le imposte dello stato in cui e' prodotto il reddito e, dunque, si favoriscono gli stati con carichi fiscali piu' modesti) o, invece, in base a quello della residenza (si pagano le imposte dello stato in cui risiede il contribuente e, dunque, si rendono irrilevanti i sistemi tributari degli altri paesi). Neppure i corollari ai due principi appena ricordati e relativi al sistema di integrazione della tassazione in testa alla societa' con quella in testa ai prestatori di fondi alle societa' stesse ed alle relazioni fiscali transnazionali tra societa' madre e societa' figlia (se si esclude la recente direttiva che tuttavia lascia una molteplicita' di opzioni) appaiono a tutt'oggi sufficientemente discussi in sede comunitaria per ipotizzare una loro rapida armonizzazione.

49. Nel merito, si sottolinea nella ricerca come il contributo distorsivo (sia sulle scelte di portafoglio, sia sulle decisioni finanziarie delle imprese) delle imposte personali sui redditi delle attivita' finanziarie possa essere ampiamente ridotto dall'applicazione del principio di residenza. E' noto, tuttavia, che l'adozione di questo principio richiede anche, per evitare facili evasioni delle imposte, la soluzione di gravi problemi sul lato dell'accertamento delle basi imponibili. In un contesto internazionale "cio' impone che si affronti non solo il tema della volonta' e della efficienza delle diverse amministrazioni finanziarie nazionali nello scambiarsi le informazioni rilevanti, ma anche quello del segreto bancario o, piu' in generale, quello della riservatezza delle informazioni possedute dagli intermediari finanziari". Date le vaste e profonde diversita' esistenti tra le soluzioni adottate dai diversi sistemi tributari, che la ricerca di Prometeia puntualmente documenta, sembra ragionevole attendersi che nel prossimo futuro della comunita' europea non si giungera' alla affermazione di uno solo dei due principi accennati, ma ad un mix (a composizione variabile nel tempo) dei due principi dianzi ricordati. Cio' richiede quantomeno che l'amministrazione finanziaria italiana sia posta in grado di accertare redditi da capitale generati all'estero e possa ricevere e fornire le adeguate informazioni dalle altre amministrazioni. Occorre dunque che i governi nazionali impostino con urgenza programmi di collaborazione e di coordinamento delle politiche di accertamento dei redditi da capitale.

IV - CONCLUSIONI

50. Se si vuole trarre una conclusione di sintesi da tutta l'indagine condotta, si può dire che da essa emergono numerosi segnali che sarebbe un grave errore trascurare. Sono segnali di allarme legati a fattori della natura più disparata i quali finiscono col concorrere però in modo molto chiaro ad un solo risultato, e cioè destabilizzare ulteriormente il già precario equilibrio del nostro sistema fiscale. Si tratta a volte di fattori di lungo periodo, come l'aumento della terziarizzazione e l'erosione dell'area del lavoro dipendente, con conseguente progressiva diminuzione della fascia di contribuenti tassati mediante trattenuta alla fonte e contestuale aumento dei c.d. contribuenti a rischio, nei cui confronti assai più difficile e delicato è l'accertamento della reale capacità contributiva in quanto per essi non esiste la figura del sostituto d'imposta (CER 10, 51).

A fattori di questo tipo, che si collocano nel solco dei megatrend che caratterizzano questa fase di sviluppo della nostra società, se ne aggiungono altri più specifici del sottosistema tributario ed altri che attengono invece ai vincoli della nostra collocazione internazionale: ad esempio la soppressione dell'Iva all'importazione, che fatalmente accrescerà il tasso di evasione di un'imposta già oggi fortemente evasa, e la piena liberalizzazione della circolazione dei capitali, che come si è visto rischia di innescare effetti boomerang a carico dell'equilibrio dei rapporti tra categorie diverse di redditi e di contribuenti, determinando - dal punto di vista economico - conseguenze negative altrettanto insidiose in termini di restringimento della base impositiva. Particolarmente grave appare questo tema della mancata armonizzazione della tassazione dei capitali se si considera: 1. che della Comunità fanno parte paesi che a buon diritto possono essere considerati paradisi fiscali, e che approfittando del diritto di veto insito nel meccanismo della unanimità sabotano anche gli sforzi tendenti a dare soluzioni limitate e per così dire banali ai problemi a cui l'integrazione ci pone di fronte; 2. che le procedure anche parziali di controllo e di scambio di informazioni che dovranno essere attivate presuppongono una efficienza che la nostra amministrazione, come si è visto, è ben lungi dal possedere.

51. Il sistema tributario italiano si trova, dunque, a un punto di svolta: un punto in cui l'obbligo del

cambiamento e' imposto prima ancora che da questioni di equita' distributiva dalla necessita' di non rimanere travolto da una situazione in cui fenomeni di lungo periodo e fenomeni congiunturali si uniscono nel dare vita a un processo di rapida destabilizzazione. In questa condizione, come l'Assemblea del Cnel ha gia' avuto modo di rilevare, le manovre volte a reperire maggiori entrate "senza modificare nel profondo il meccanismo fiscale-contributivo sono ormai votate al progressivo insuccesso o genereranno reazioni pericolose da parte dei contribuenti". Il che rende indifferibili dei provvedimenti rivolti ad "allargare la platea di contribuenti, allargare la base impositiva, allargare la volonta' di contrastare evasioni, erosioni, elusioni". A questi fini, come e' stato messo in evidenza piu' volte nel corso della ricerca, la condizione pregiudiziale e' quella di ampliare e potenziare la capacita' di controllo, di gestione e di "lettura" da parte dell'amministrazione. Ne' a questo puo' sopperire un ulteriore sviluppo dello strumento informatico, anch'esso, come e' stato messo in evidenza, arrivato a un turning point: un punto, cioe', in cui, "senza superare prima le note disfunzioni ed inefficienze nella organizzazione degli uffici periferici e nella distribuzione del personale, ogni investimento nell'automazione... dara' risultati via via decrescenti" (CER 232).

52. In quest'ordine di idee, e con riferimento a tutto l'insieme di temi affrontati nell'indagine, si prospettano all'Assemblea alcuni filoni sui quali potrebbe utilmente svolgersi una ulteriore attivita' di approfondimento da parte del Cnel con l'intendimento di pervenire entro breve termine alla formulazione di uno specifico documento di Osservazioni e Proposte.
53. In primo luogo occorre approfondire l'articolazione e il prevedibile impatto della legge di riforma della amministrazione finanziaria da tempo attesa e tuttora in fase di discussione, cercando anche di precisare i miglioramenti di carattere organizzativo/amministrativo da realizzare - in connessione o non con tale provvedimento - per accrescere la funzionalita' della amministrazione in rapporto alla sua specificita' nonche' all'obiettivo fondamentale della lotta alle evasioni e alle elusioni. Un rilievo particolare assumeranno in questa analisi i problemi relativi alla impostazione/ gestione/ implementazione del sistema informativo della amministrazione finanziaria nonche' quelli relativi alla distribuzione/formazione e aggiornamento del personale in essa operante.
54. Un secondo aspetto riguarda il rafforzamento degli

strumenti a disposizione della amministrazione ai fini di assicurare una piu' adeguata trasparenza della posizione dei contribuenti, anche nel quadro di un perfezionamento della strategia degli accertamenti. A questi fini appare indispensabile esaminare le questioni relative alla attenuazione dei vincoli del segreto bancario nei confronti del fisco e al miglior utilizzo degli altri strumenti di controllo quali scontrini, ricevute e simili, anche allo scopo di verificare il rapporto tra i costi che il contribuente e' costretto a sostenere per tali adempimenti e i benefici che effettivamente ne riceve l'amministrazione.

55. Un terzo filone di approfondimento riguarda il sistema del contenzioso, anche in relazione alla ipotesi di riforma recentemente posta in discussione, con l'obiettivo di contribuire alla formulazione di proposte che consentano di superare gli eccessi di formalismo e garantismo e le gravi strozzature di carattere organizzativo che appesantiscono in modo insopportabile la sua gestione.
56. Un quarto versante da esaminare riguarda, per contro, i diritti del cittadino e del contribuente nei confronti della amministrazione. Diritti ad un rapporto paritario per quanto concerne i costi/benefici dei ritardati o mancati pagamenti e/o rimborsi, diritti a non essere chiamato ad adempimenti inutili o inutilmente costosi, diritti all'assistenza negli adempimenti fiscali e alla difesa nell'eventualita' di pretese vessatorie da parte della amministrazione o dei funzionari ad essa preposti, diritti alla trasparenza e all'informazione. In alcuni documenti fatti pervenire alla Sottocommissione dalle parti sociali e' stato sottolineato in modo particolare, a quest'ultimo proposito, "l'elementare diritto del cittadino-contribuente ad esercitare un controllo sulla distribuzione del carico fiscale di cui e' egli stesso oggetto" e si e' ribadita la necessita' di cogliere in sede Cnel l'occasione per richiedere una effettiva disponibilita' delle informazioni relative alle dichiarazioni dei redditi finalizzate a studi ed analisi.
57. Un ulteriore filone su cui concentrare l'attenzione riguarda questioni di ordine piu' generale, legate alla necessita' di rendere piu' equa la struttura del prelievo tributario. Sotto questo profilo sembra doveroso approfondire - in modo da poter formulare, anche su questo punto, precise proposte - un tema di grande attualita' anche ai fini di una revisione del sistema dei rapporti tra le parti sociali, come quello della attenuazione del c.d. cuneo fiscale o un tema socialmente assai

rilevante come quello della riduzione del carico tributario gravante sulla famiglia monoreddito.

58. I rischi, infine, che possono derivare da un non soddisfacente o mancato processo di armonizzazione fiscale dovrebbero formare anch'essi oggetto di approfondimento in vista di specifiche osservazioni da sottoporre alle Autorita' di governo.