

COMMISSIONE VI

FINANZE

V

SEDUTA DI MARTEDÌ 18 MAGGIO 1993

COMUNICAZIONI DEL MINISTRO DELLE FINANZE, PROFESSOR FRANCO GALLO,
SULLE LINEE PROGRAMMATICHE DEL GOVERNO NEL SETTORE FISCALE

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MANFREDO MANFREDI

INDICE DEGLI INTERVENTI

	PAG.
Comunicazioni del ministro delle finanze, professor Franco Gallo, sulle linee programmatiche del Governo nel settore fiscale:	
Manfredi Manfredi, <i>Presidente</i>	79, 81, 86, 89, 93, 97
Asquini Roberto (gruppo della lega nord)	90, 91
Biasutti Andriano (gruppo DC)	93
Dalla Via Alessandro (gruppo liberale)	96
Ferrari Wilmo (gruppo DC)	86
Flego Enzo (gruppo della lega nord)	80, 81
Gallo Franco, <i>Ministro delle finanze</i>	79, 80, 81, 87, 88, 89, 91
Lettieri Mario (gruppo PDS)	94
Lucarelli Luigi (gruppo PSI)	93
Piro Franco (gruppo PSI)	87, 88
Rosini Giacomo (gruppo DC)	80, 92
Turci Lanfranco (gruppo PDS)	89
Sulla pubblicità dei lavori:	
Manfredi Manfredi, <i>Presidente</i>	79

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 15,35.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Informo la Commissione che l'onorevole Piro ha chiesto, a nome del gruppo socialista, che la pubblicità della seduta sia assicurata anche mediante ripresa audiovisiva a circuito interno. Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Comunicazioni del ministro delle finanze, professor Franco Gallo, sulle linee programmatiche del Governo nel settore fiscale.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: Comunicazioni del ministro delle finanze, professor Franco Gallo, sulle linee programmatiche del Governo nel settore fiscale.

Sono particolarmente lieto di dare il benvenuto al ministro delle finanze che affronta in questa occasione l'impegno di illustrare il programma di Governo in ordine alle competenze del suo dicastero e di corrispondere nel contempo alla viva attesa della Commissione per l'attività che il nuovo esecutivo si accinge ad intraprendere.

Credo di interpretare il sentimento di tutti i commissari nel rivolgere al professor Gallo i migliori auguri di buon lavoro, sapendo che egli è uomo competente e disponibile alla collaborazione con il Parlamento ed in particolare con la nostra Commissione.

In uno scambio di idee avuto negli scorsi giorni, ho già avuto modo di manifestare al ministro il nostro desiderio di collaborare non solo sul piano politico, ma anche su quello tecnico, affinché i lavori della Commissione siano sempre confortati da uno stretto rapporto con i responsabili e con gli uffici del dicastero delle finanze. Colgo l'occasione per estendere l'augurio di buon lavoro al sottosegretario Triglia, presente oggi insieme al ministro.

Nel darle la parola, signor ministro, desidero ricordare che i nostri successivi impegni rendono necessario concludere l'odierna seduta entro le 17 e che pertanto si renderà forse necessario prevedere un seguito delle sue comunicazioni che le consenta di rispondere ai quesiti dei colleghi.

FRANCO GALLO, Ministro delle finanze. La ringrazio, presidente, per le sue parole, che mi assisteranno nell'attività che mi accingo a svolgere. Sono stato quasi catapultato in questa esperienza governativa, considerato che fino al giorno precedente alla richiesta rivoltami dal Presidente del Consiglio di entrare a far parte del Governo non sapevo neanche di essere nella rosa dei papabili.

Non essendo membro del Parlamento, auspico di avere un rapporto continuativo con la Commissione finanze della Camera e di poter seguire direttamente tutte le questioni attinenti al mio ministero di cui essa si occuperà.

Come sapete, nella *troijka* dei ministri finanziari io sono il giurista, mentre Spaventa e Barucci sono gli economisti. Dovrei quindi avere la funzione di colui che si occupa delle norme, che costruisce il sistema e che studia le disposizioni tributa-

rie per assicurare il gettito richiesto dai titolari del Bilancio e del Tesoro.

Questo almeno pensavo all'inizio della mia esperienza: poi mi sono accorto lungo la strada che il ministro delle finanze non può soltanto essere un giurista che organizza l'amministrazione e che accetta i suggerimenti degli altri ministri economici. Mi sono accorto infatti che di fronte a problemi congiunturali come quelli di questi giorni, a « manovre » da 13 mila miliardi da portare avanti, la mia funzione non è solo quella di trovare le imposte più indolori per i contribuenti, ma anche di disputare con i miei colleghi per evitare che le iniziative pesino troppo sul versante delle entrate.

Come la vostra esperienza vi ha insegnato, infatti, si comincia sempre con l'indicare una somma (in questo caso 13 mila miliardi), poi si continua, ad esempio, con l'ipotizzare che 4 mila miliardi debbano derivare dalle privatizzazioni ed altrettanti rispettivamente dalle entrate e dai tagli alle spese, per giungere infine a chiedere soprattutto uno sforzo sul piano delle entrate.

In quest'ottica ho fatto quindi una riflessione di fondo: la politica tributaria è soltanto uno degli strumenti che il Governo ed il Parlamento possono utilizzare per il risanamento della finanza pubblica. Infatti, in un sistema come quello attuale, caratterizzato da sperperi (forse passati, ma di cui ancora subiamo le conseguenze)...

GIACOMO ROSINI. Ve ne sono tuttora !

FRANCO GALLO, *Ministro delle finanze*. ...dall'inefficienza e dalla mala organizzazione amministrativa, credo che la politica fiscale dovrebbe cedere il passo a politiche della spesa, che pongano fine alla gestione clientelare della cosa e della finanza pubblica. E dove, come in questi giorni, il ricorso congiunturale al prelievo non può essere evitato, la politica fiscale dovrebbe essere attuata nella consapevolezza della soglia critica raggiunta dal sistema e quindi della necessità di legare l'azione congiunturale contingente al persegui-

mento di validi obiettivi di riforma a medio e lungo termine.

In questo contesto, credo che l'obiettivo di fondo da assegnare ad un Governo, che ha come compito primario l'attuazione del dettato referendario, ma anche la prosecuzione di una coerente politica di risanamento finanziario, sia quello, almeno dal punto di vista delle finanze, di porre le basi di una più equa ed efficiente redistribuzione del prelievo.

Sono cose che tante volte vi hanno detto i miei predecessori, sono battute ormai familiari alle vostre orecchie, ma anche io devo dire che il primo obiettivo per il sistema tributario è quello di un graduale sfoltimento della giungla dei privilegi e delle discriminazioni, ferma restando (aggiungerei, per prudenza, l'avverbio tendenzialmente) l'attuale pressione fiscale.

È un dato ben noto (conoscete i più recenti rapporti OCSE, ma basterebbe leggere *The Economist* di marzo) che, se si tiene conto anche della parafiscalità, la pressione fiscale sta raggiungendo in Italia livelli tra i più elevati nel mondo e non soltanto nella Comunità europea.

ENZO FLEGO. Ora sta parlando come un leghista !

FRANCO GALLO, *Ministro delle finanze*. È un dato oggettivo, basta leggere i dati OCSE, per cui non deve meravigliare se il superamento di questo livello di guardia arriva a produrre anche focolai di rivolta fiscale (perché no, specie se poi sono stimolati dai leghisti !): chi paga i tributi nella loro totalità percepisce, infatti, come un affronto inaccettabile un aumento ulteriore del carico fiscale a fronte del perdurare dell'evasione e degli sperperi.

Allora direi che sullo sfondo, dovendo pensare non ad una politica fiscale di pochi mesi, o forse al massimo un anno, ma nell'ottica del cultore di diritto tributario, mi porrei l'obiettivo di un sistema fiscale semplificato (è una parola molto abusata), più efficiente e più equo, in cui le sacche di evasione ed elusione siano eliminate da provvedimenti organici diretti

ad ampliare (questo, forse, non lo direbbe un leghista) la base imponibile e contemporaneamente a ridurre le aliquote ed in cui il trasferimento dei poteri dallo Stato alle regioni ed agli enti locali sia accompagnato da un decentramento fiscale e dal rafforzamento dell'autonomia impositiva degli enti locali stessi. È un discorso che conoscete meglio di me: stiamo andando verso un'Europa che ci impone quasi una forma di federalismo (brutta parola anche questa).

ENZO FLEGO. È la parola del domani !

FRANCO GALLO, *Ministro delle finanze*. Però, obiettivamente, in termini fiscali debbo dare atto che questo è anche l'orientamento comunitario, almeno nell'ottica dell'autonomia finanziaria.

Nel breve periodo (a noi compete occuparci di questo) l'azione governativa dovrebbe intanto assicurare una fase di tregua normativa dedicata a ripensare, anche insieme, se volete, le linee di riforma da attuare a medio termine e a dare organicità e ordine al vigente assetto normativo.

Gli unici interventi legislativi che, fuori dal piano congiunturale, dovrebbero essere intrapresi, sono quelli diretti prevalentemente a correggere gli errori (e ce ne sono tanti, nella nostra legislazione, posso dirlo ora nonostante sia ministro solo da pochi giorni), a dare attuazione ad impegni assunti nei confronti del Parlamento (ho trovato una miriade di ordini del giorno, cui il ministro precedente aveva aderito, tanto che per alcuni mi trovo anche, obiettivamente, in difficoltà)...

PRESIDENTE. Erano stati anche sottoposti a votazione.

FRANCO GALLO, *Ministro delle finanze*. ...a semplificare il sistema e le procedure e ad ampliare la base imponibile a fronte di una riduzione delle aliquote.

Per riformare il fisco non si debbono rincorrere fantasiose ed affrettate sostituzioni dei principali tributi esistenti. È noto che le imposte sul reddito e le imposte sul valore aggiunto o sui consumi di qualsiasi

tipo costituiscono i principali tributi per tutti gli stati moderni che non possono permettersi di essere paradisi fiscali (i paradisi fiscali possono anche avere altri sistemi). A me sembra, quindi, che anche impostazioni teoriche molto interessanti, come quelle che fondano le imposte sul reddito consumato (molto interessanti, ripeto, anche perché Kaldor queste cose le diceva già tanti anni fa), siano inattuabili soltanto per il fatto che nessun paese della Comunità (quindi, i paesi con cui dobbiamo armonizzarci dal punto di vista fiscale) ha un sistema tributario fondato sulle imposte sui consumi, ossia sul reddito consumato. Sarebbe davvero straordinario se noi avessimo un sistema di imposte sui consumi: come lo coordineremmo con il sistema basato sul reddito prodotto, o reddito da entrate, che hanno gli altri paesi comunitari? Direi, quindi, di operare su queste imposte.

La verità è che le complicazioni e le incertezze che oggi tutti lamentiamo non derivano dall'adozione di un certo tipo di imposte o dal numero dei tributi, ma — consentitemi di dirlo — anche da un certo lassismo e da una certa superficialità, che si sarebbero potuti verificare per qualsiasi tipo di tributo, non soltanto per quelli attuali, che ora sono arrivati al limite del collasso. Negli ultimi tempi, specie per inseguire obiettivi di gettito, il sistema fiscale è diventato più complicato proprio a causa dello scadimento del dibattito tecnico: quando gli addetti ai lavori affrontano i problemi senza andare al di là della loro dimensione giornalistica, si pongono le premesse per quella confusione che poi — giustamente — gli stessi giornali criticano. Almeno nel breve e nel medio termine, la strada della semplificazione non passa, perciò, attraverso la sostituzione degli attuali tributi, bensì attraverso la correzione delle numerosissime storture legislative e delle inefficienze amministrative che ne caratterizzano l'applicazione. Non so se siate d'accordo, ma a me sembra che i fattori che hanno spinto il nostro sistema tributario in questo vicolo cieco siano i seguenti: il numero elevato dei contribuenti, soprattutto quelli rappresen-

tati dalle imprese minori e dai professionisti (5 milioni 600 mila, rispetto ai 3 milioni, se non erro, della Francia e 2 milioni circa dell'Inghilterra); il livello delle aliquote e, correlativamente, la questione dell'allargamento della base imponibile; il numero e la qualità dei controlli ed il livello delle sanzioni; la moltiplicazione dei cosiddetti adempimenti strumentali; l'alluvione di norme che rendono sempre più difficile, da un lato, l'adempimento volontario da parte di tutti i contribuenti e, dall'altro, lo stesso lavoro degli uffici.

A questo punto devo parlare di argomenti delicati, che ritengo opportuno affrontare. Quando parliamo di allargamento della base imponibile siamo tutti d'accordo. Non ho mai trovato un parlamentare o un tecnico che non sia s'accordo su tale allargamento, ma i problemi sorgono quando poi si tratta di attuarlo. Cito alcuni esempi: l'agricoltura, le cooperative, le rendite finanziarie.

Non voglio entrare negli argomenti specifici, su cui ho alcune idee personali che dovrò confrontare con i miei colleghi membri del Governo, tuttavia accenno, per esempio, alle attività finanziarie: credo che dovremmo essere tutti contrari all'ipotesi di riportare i redditi di capitale nell'ambito della progressività dell'IRPEF; se qualcuno non è d'accordo ne parleremo, ma io sono convinto che anche linee politiche di sinistra difficilmente ora potrebbero accettare un discorso di globalità dell'imposta personale. Il risparmio va tutelato proprio perché, a seguito della liberalizzazione valutaria e dell'attuale mancanza di un'armonizzazione fiscale a livello comunitario, una sua tassazione indiscriminata potrebbe favorire l'emigrazione del risparmio stesso negli stati in cui il regime fiscale è meno gravoso. Prendiamo atto, però, anche del fatto che le cose stanno cambiando: come sapete, la Germania ha applicato una ritenuta a titolo d'imposta del 30 per cento sugli interessi dei depositi bancari, a ciò spinto dalla tendenza della Corte costituzionale tedesca. Avrete saputo che in sede ECOFIN (non ci sono ancora andato, ma chiederò di

farlo quando si tratteranno argomenti fiscali, mentre il collega Barucci, naturalmente, si occuperà delle materie attinenti al suo ministero) la Germania stessa ha chiesto di riprendere le trattative in materia di armonizzazione delle ritenute sui redditi di capitale. Sta tornando la vecchia tesi — ricordate — di qualche anno fa della ritenuta del 15 per cento sui redditi di capitale, sulle rendite finanziarie e anche sulle plusvalenze.

In Italia, nel frattempo, dobbiamo pensare anzitutto ad un sistema di prelievo sostitutivo — quindi fuori dall'IRPEF — semplice e trasparente di tutti i proventi da attività finanziarie, in deroga al principio della progressività. Si potrebbe pensare — non è una proposta — ad un sistema di cedolarizzazione attuato attraverso l'ausilio degli intermediari finanziari incaricati della gestione del risparmio. Questa via non richiederebbe un forte grado di integrazione e coordinamento tra i paesi membri della CEE; si tratta di un'imposta sostitutiva, per cui tutto dipenderebbe poi dall'aliquota stabilita. Certamente essa dovrebbe attestarsi a livelli tali da non essere molto distante da quella sugli interessi dei titoli di Stato; se arrivassimo ad un'aliquota del 30 per cento, non sarebbe il caso di fare questo discorso.

Se lavoreremo insieme su questa strada, potremo colmare il vuoto normativo che si è aperto con la sospensione dell'imposta sulle plusvalenze. Nessuno contestava che dovessero essere tassate; tutti però contestavano il modo e, come diceva bene Bruno Visentini, l'impossibilità di accertarle.

Vengo ora all'argomento centrale della mia esposizione, su cui tra l'altro dovrò impegnarmi maggiormente come ministro delle finanze (l'ho detto sin dall'inizio): l'efficienza dell'amministrazione finanziaria.

Voi sapete che la maggior parte degli interventi legislativi nei confronti dell'evasione fiscale e delle semplificazioni sono legati appunto all'efficienza. Sotto questo profilo va però notato che gli interventi legislativi non bastano a dare efficienza agli apparati amministrativi.

Non è possibile aumentare in forza di legge l'entusiasmo e il senso di responsabilità di funzionari demoralizzati da ragioni stratificate nel tempo.

Voi sapete quali sono i motivi di scoraggiamento (ho un po' indagato in questi giorni, ma già avevo una certa familiarità con i direttori generali del ministero): intanto una pessima organizzazione del lavoro, in secondo luogo una scarsa dotazione di mezzi, in terzo luogo, anche l'ambiente di lavoro a volte malsano (sono stato in vari uffici fuori dalla capitale ed ho trovato alcune situazioni...lasciamo stare); quindi l'assenza di un sistema efficiente di incentivazione e la sistematica compressione della discrezionalità degli addetti; sul presupposto di una loro presunta — a volte forse anche reale — non totale affidabilità; infine i condoni, a causa dei quali gli uffici vedono vanificato il lavoro svolto ed aumentato quello da svolgere.

Quindi, l'opera di ricostruzione parte da un punto talmente basso da richiedere un periodo che non può essere commisurato non solo alla durata di questo Governo, ma a quella di un qualsiasi Governo. È però possibile anche nel breve periodo elaborare una strategia che consenta di responsabilizzare, almeno a mio avviso, e di rivitalizzare l'amministrazione finanziaria.

Non mi riferisco a modifiche puramente organizzative e di organigramma, che sono comunque importanti. Mi riferisco soprattutto alla ricerca di azioni positive che vanno dall'organizzazione del lavoro al miglioramento retributivo, alla formazione professionale su larga scala, al ridare autorevolezza ed affidabilità ai funzionari, alla modifica delle procedure di lavoro.

Attraverso questa responsabilizzazione dell'amministrazione penso che sarà possibile superare gradualmente gli automatismi normativi che voi non amate molto — come del resto anch'io — (la *minimum tax*, i coefficienti presuntivi numerico-statistici); sono forse in questo momento strumenti necessari, essenziali ed indispensabili, ma se avessimo personale dell'amministrazione efficiente potremmo finire di

«bypassarlo» attraverso gli automatismi e l'informatica, dando ad esso responsabilità. L'informatica — per carità! — è importante, ma non deve sostituire la responsabilità degli uffici e dei verificatori.

Passiamo allora a vedere come si può applicare l'efficienza nell'ottica della lotta all'evasione, quindi dell'accertamento.

Mi sono reso conto — ma lo dicevo anche prima di diventare ministro, quindi non dico cose nuove, le ho anche scritte — che la strategia dei controlli è per ora fortemente sbilanciata verso gli accertamenti parziali basati sull'anagrafe tributaria. Sono utili — per carità —, ma vanno integrati con un congruo numero di controlli globali, riguardo ai quali la produttività degli uffici dipende dall'esistenza di condizioni del tipo di quelle che vi ho appena detto: il lavoro ben organizzato, la distribuzione e la qualificazione del personale, una sua funzione manageriale.

Posso dire soltanto questo: chiunque si occupi di accertamento e di lotta all'evasione si accorge subito che il numero dei funzionari addetti ai tipi di controllo sostanziali, globali è minimo rispetto alle forze in totale disponibili da parte del ministero delle finanze. Per ogni soldato che sta in trincea, troppi si occupano di servizi logistici e stanno in retrovia!

Intanto, è del tutto insufficiente il numero degli accertamenti sintetici condotto in base agli elementi indicativi di capacità contributiva, quello degli accertamenti induttivi ai fini IVA e delle imposte dirette, mentre hanno avuto purtroppo effetti molto limitati — mi pare sia stato detto nei mesi passati — quelli effettuati in base alla legge Visentini *ter*.

I rimedi a queste disfunzioni non sono semplici, ma qualcosa si può fare. Chiederò al dottor Billia, il mio segretario generale, e al direttore generale delle entrate, dottor Roxas, di spostare almeno mille addetti da altri uffici alle rettifiche IVA, dove attualmente sulla carta operano soltanto 1.300 unità sul territorio. Chiederò altresì al comandante generale della Guardia di finanza di aumentare il livello di coordinamento dei militari con l'azione degli uffici civili, sviluppando una più

intensa attività di controllo nel comparto delle verifiche generali e parziali, negli ultimi anni molto diminuite per via dell'impegno in altri adempimenti.

Ciò richiede anche l'unificazione delle norme sui poteri inquisitori, oggi, come sapete, differenziate ai fini dell'IVA e delle imposte sui redditi.

In merito alla lotta all'evasione, opererei poi su più versanti. Il primo è quello della restrizione dell'universo dei contribuenti IVA: mi riferisco alle imprese minori, che sono quelle più a rischio, ed ai professionisti (circa 5 milioni e 600 mila su un numero complessivo di 20 milioni di contribuenti). Pensate che il numero dei contribuenti IVA è pari in Italia a quello complessivo di Francia, Germania ed Inghilterra.

Occorre limitare l'attenzione ai contribuenti che operano con consumatori finali, ossia che non emettono fattura, le cui ridotte dimensioni rendono agevole l'occultamento dei corrispettivi.

Occorre poi eliminare dal novero dei contribuenti minori i soggetti svolgenti attività che non si prestano a stime predeterminate, e che in genere non svolgono attività nei confronti del pubblico, subendo spesso ritenute alla fonte: si pensi, per esempio, ai giornalisti, agli artisti, ai disegnatori, alle fotomodelle, ai matematici ed agli economisti. Escludiamo tali soggetti dal momento che nei loro confronti si può procedere attraverso ritenute sui compensi ricevuti oppure indicazione sulla dichiarazione dei clienti.

Oltre a questi contribuenti, sostanzialmente assimilabili ai lavoratori dipendenti, i titolari di partita IVA potrebbero essere ulteriormente ridotti tramite l'eliminazione di posizioni effettivamente marginali, controllabili in via forfettaria o extracontabile. Probabilmente si dovranno recuperare i cosiddetti minimi al fine di avere un milione, un milione e mezzo di contribuenti minori da accertare, rispetto ai quali si dovrà puntare sugli studi di settore (purtroppo si dovrà lavorare sull'impostazione dal momento che i risultati si potranno ottenere solo nel lungo periodo). Per evitare ambiguità e fraintendi-

menti chiarisco che gli attuali coefficienti presuntivi rappresentano una forma di studio di settore; tuttavia, quelli a cui mi riferisco non sono determinati a tavolino *ex ante* ma costituiscono il frutto di un'attenta attività di controllo. Si tratta cioè di verifiche globali su imprese che rappresentano settori, sul confronto tra i risultati delle verifiche e i dati economici dell'ISTAT nonché sul raffronto con le stesse dichiarazioni. Gli studi di settore dovranno essere condotti utilizzando strumenti di economia aziendale, di microeconomia, che attualmente non possediamo benché se ne parli da anni. Spero perciò di riuscire ad avviare questo meccanismo di ricerca.

Qualcuno potrebbe chiedersi che cosa si può fare nel frattempo. Ricordo di aver detto che intendo aumentare gli accertamenti globali, ossia quelli sostanziali, senza abbandonare gli studi volti a creare coefficienti presuntivi. Non si dimentichi che ci si muove nell'ambito degli effetti di elaborazioni su dichiarazioni degli stessi contribuenti, o comunque di elementi di natura statistico-informatica — non sono dati tratti dalla realtà come nel caso degli studi di settore —, perciò la non duttilità, l'anelasticità dei coefficienti dovrebbe essere equilibrata dalla valutazione, da parte degli uffici, degli elementi soggettivi offerti dai contribuenti medesimi oppure *aliunde* reperiti dagli uffici.

Ritengo che sia rilevante, al fine anche di evitare annullamenti da parte delle commissioni tributarie, che questi redditi anelastici — i quali rappresentano il risultato di coefficienti altrettanto anelastici — siano determinati con l'implementazione di forme di personalizzazione. Si deve tendere ad un sistema di tipo francese in cui gli uffici utilizzano i coefficienti come presunzioni — anche collettive —, tant'è che la prova contraria spetta al contribuente, in quanto l'ufficio deve limitarsi all'applicazione del coefficiente. Qualora il contribuente reagisca, poiché ha dichiarato di meno oppure reputa di dover dichiarare di meno rispetto a quanto risulta dai coefficienti, sarà inevitabile un contatto tra l'ufficio ed il contribuente medesimo, affinché il primo conosca la situazione del

secondo. Sul punto non ho riflettuto approfonditamente, tuttavia in presenza di una situazione del genere si può ipotizzare una duplice soluzione. La prima concerne il concordato antecedente all'accertamento: in altri termini, l'amministrazione prende atto dei coefficienti e degli elementi soggettivi e concorda in termini di legittimità, non di sconto. Ci si deve convincere che determinati elementi soggettivi possono far rettificare taluni risultati anelastici, il che rappresenta tra l'altro un vantaggio in quanto non solo rende definitiva la pretesa, ma induce anche il contribuente al pagamento immediato.

La seconda soluzione riguarda l'intervento autoritativo dell'amministrazione che, pur prendendo atto di taluni elementi, può ritenerli non corrispondenti al vero, da cui discende l'accertamento che può essere impugnato e dar luogo al tradizionale contenzioso. Vedremo insieme quale soluzione scegliere.

Sono quasi giunto alla fine della mia relazione che può risultare accademica: scusatemi ma non sono abituato a riferire in qualità di ministro.

Tratterò ora della grande impresa che, rispetto a quella di piccola o media dimensione, evade in maniera più sofisticata, per esempio, attraverso le fatture false, i pagamenti estero su estero, le frodi documentarie o documentate, oppure elude (l'evasione è un tema a me molto caro su cui ritorneremo). In relazione all'evasione praticata dalla grande impresa si dovranno evitare accertamenti a tavolino sui bilanci, ricorrendo piuttosto all'invio di verificatori *in loco* per controllare gli effettivi occultamenti di materia imponibile, il che ovviamente implica una maggiore preparazione professionale di tale personale.

Sul tema della semplificazione degli adempimenti formali, che rappresenta un capitolo indispensabile, so che avete idee in quanto è al vostro esame la delega legislativa richiesta dall'onorevole Gorla. I gruppi stanno esaminando la possibilità di integrare la proposta ed io, dal canto mio, illustrerò il mio pensiero nei prossimi giorni.

Semplificare non è facile, in quanto significa soprattutto porre rimedio alle

complicazioni legislative — consentitemi questa battuta! —. Del resto, il sistema è complicato sia sotto il profilo legislativo sia dal punto di vista amministrativo. Cerchiamo insieme di semplificare innanzitutto gli oneri amministrativi, poi tenteremo di fare altrettanto con le « strette » legislative. In questa ottica credo si dovrà pensare a non semplificare sia gli adempimenti che forniscono informazioni idonee a contrastare l'occultamento dei corrispettivi sia quelli che risultano effettivamente utili nella conduzione dell'impresa e non comportano costi amministrativi legati a pure ragioni fiscali.

Si deve pensare a semplificare — forse anche ad eliminare — le vidimazioni annuali delle scritture contabili sostituendole con altri meccanismi di « presa di carico » dei registri — che frase nebulosa! — per evitare ricostruzioni *a posteriori* delle scritture contabili medesime. Forse si può semplificare la vita dei commercianti unificando i regimi di certificazione dei corrispettivi nel senso di rendere equivalenti le ricevute fiscali, gli scontrini e le fatture. Occorre procedere ad una attenta valutazione perché si tratta di aspetti delicati.

Insomma la semplificazione può essere realizzata soltanto con grande padronanza dei meccanismi da semplificare. Sono quindi dell'opinione di coinvolgere quanti si misurano giorno per giorno con questi problemi concreti, ricorrendo alla collaborazione degli ordini professionali e delle categorie. Si potrebbe anche ipotizzare che a luglio, scaduti i termini della dichiarazione dei redditi, si tenga una *convention* con le diverse categorie, per sapere cosa pensino in materia.

Per quanto riguarda le deleghe legislative, è rimasta in vita solo quella relativa alle rendite finanziarie, che è di prossima scadenza, nel mese di settembre. Ho già detto inizialmente cosa ne penso. Circa l'eventualità di altre deleghe, ritengo opportuno valutare insieme se convenga presentare altri disegni di legge-delega, che spesso appaiono più come provocazioni di tipo politico, tendenti a mettere in crisi il Parlamento, o invece operare proponendo modifiche alle leggi vigenti. Ho qualche

dubbio circa la possibilità che le deleghe legislative funzionino, alla luce anche dell'esperienza degli ultimi mesi.

Sto riflettendo seriamente sull'opportunità di proporre al Parlamento qualcosa sul reddito dell'impresa, sia perché è necessario adeguarci alle modifiche legislative del codice civile ed a quelle in materie di nuovi bilanci degli enti creditizi sia perché con l'entrata in Europa le plusvalenze dovranno essere, non dico detassate, ma trattate in modo da agevolare le concentrazioni, le riconversioni, i conferimenti, la ristrutturazione e quant'altro.

Per quanto riguarda la famiglia, devo dire che non ho ancora studiato il problema, anche perché esso mi spaventa. So che il gruppo DC tiene molto a questo argomento (ho ascoltato l'intervento in Assemblea dell'onorevole Wilmo Ferrari). Il problema è che, se prevedessimo un intervento di tipo francese, dovremmo rinunciare ad un gettito di 3 o 4 mila miliardi, mentre, se ipotizzassimo una iniziativa quale quella, molto interessante, proposta dall'onorevole Formica, non so quali risultati concreti otterremmo. Mi chiedo quindi se non sia il caso di pensare tutti insieme ad operare sulle detrazioni. Nell'attuale fase non ho ancora idee molto chiare, ma ritengo che questa potrebbe essere una via di uscita.

Circa gli estimi, purtroppo, il Parlamento ha legiferato e pertanto questo campo è caratterizzato da una grande anelasticità. Ritengo quindi che l'obiettivo di fondo sia quello che sto perseguendo avendo dato indicazione agli uffici del ministero di rivedere i casi di manifesta discriminazione tra estimo ed estimo. Datemi il tempo di comprendere quali siano le zone in cui queste discriminazioni esistono, prima di decidere cosa proporre. Già oggi vigono norme che perseguono l'obiettivo di consentire ai comuni di non perdere gettito e di venire incontro al contribuente.

Avrei voluto affrontare anche la questione dei diritti del contribuente — l'onorevole Piro è un esperto della materia — ma potrò farlo in altra occasione. Sull'argomento esistono studi del CNEL ed interes-

santi proposte del professor Uckmar ed è forse opportuno dedicare a tale tema un'apposita *hearing*.

PRESIDENTE. La ringrazio, signor ministro. Il ventaglio dei problemi da lei posti è ampio ed è opportuno darle atto di una esposizione realistica e sotto certi aspetti drammatica, alla luce delle situazioni che stiamo vivendo.

Passiamo alle domande dei colleghi.

WILMO FERRARI. La ringrazio, signor ministro, per le sue comunicazioni, che hanno colto nella sostanza tutti i punti sollevati dal gruppo democristiano in sede di discussione delle dichiarazioni programmatiche del Governo.

Il fatto che lei, professor Gallo, sia un profondo conoscitore della materia dovrebbe agevolare l'impegno legislativo del Governo e del Parlamento. Il gruppo democristiano è pronto a fare la sua parte e si augura che il tempo a disposizione venga utilizzato con grande determinazione e forza per fornire al paese un segnale del fatto che ci siamo resi conto della gravità dell'attuale situazione.

Il grande tema dell'evasione fiscale deve essere naturalmente al centro dell'azione del ministero. Inoltre, mi rendo conto dell'esigenza di non andare ulteriormente avanti nutrendo un atteggiamento di sfiducia nei confronti dell'amministrazione. Bisogna invece dare fiducia e nel contempo pretenderla.

Mi insospettisce che tra gli argomenti trattati dal ministro non abbia figurato quello della maggiore debolezza del pubblico impiego, rappresentata dall'orario di lavoro circoscritto alla mattina, perché fino a quando i dipendenti pubblici lavoreranno la mattina, dedicandosi nel pomeriggio ad un altro lavoro, non vi sarà la possibilità di attuare una vera rivoluzione che consenta all'amministrazione dello Stato di lavorare con la stessa efficienza di quelle private. Gli uffici devono restare aperti la mattina ed il pomeriggio, anche se si renderanno necessari gli opportuni adeguamenti.

Fino a quando non avremo il coraggio di attuare questa rivoluzione, eliminando

un problema che ha portato al degrado, sarà difficile ottenere tutto il resto.

Successivamente, si potrà agire sul piano dell'attribuzione delle responsabilità e sullo strumento del concordato. L'attuale situazione mette in luce come sia veramente stupido che gli uffici siano costretti a ricorrere in appello in sede di contenzioso per evitare di essere guardati con sospetto.

Sul tema della famiglia, signor ministro, la Commissione dei trenta ha effettuato questa mattina un'audizione, il cui seguito è previsto per la prossima settimana, ascoltando il professor De Rita del CENSIS ed il professor Rossi dell'Università di Modena, che hanno prodotto i dati relativi alla situazione nei paesi europei: ebbene, noi siamo all'ultimo posto in Europa, dove nessun paese presenta una situazione così devastata come quella italiana in materia di politica di tutela della famiglia. In campo fiscale, poi, l'Italia è uno dei tre soli paesi comunitari che assume l'individuo quale soggetto imponibile e non la famiglia.

Occorre fare qualcosa, anche se le risorse disponibili sono limitate. Basti pensare che, quando si era ipotizzato di ricorrere alle agevolazioni in tema di redditi familiari, era stata indicata la cifra di 70 mila miliardi, mentre successivamente si è ritenuto di poterla ridurre a 2-4 mila miliardi e sussistono difficoltà persino nel conseguire un risultato così modesto.

Ritengo, tuttavia, opportuno che nell'anno corrente, facendo ricorso ad una legge-delega o alla presentazione di una proposta di legge, si faccia sì che dal 1° gennaio 1994 si indichi un percorso al termine del quale il nucleo familiare divenga il soggetto di imposta (certo occorrerà del tempo, stante anche la sentenza in materia della Corte costituzionale), facendo subito fronte alle situazioni più disperate, rappresentate dalle famiglie numerose in condizioni di povertà o di estrema povertà o da quelle famiglie al cui interno si trovi un disabile. Almeno queste situazioni devono essere concretamente affrontate.

Per quanto riguarda poi le semplificazioni, stiamo lavorando con l'onorevole Piro allo studio di una serie di proposte. Credo si tratti di una questione estremamente urgente e a tale riguardo tutto il gruppo della democrazia cristiana è impegnato in un'azione di sostegno leale e forte al Governo.

FRANCO GALLO, *Ministro delle finanze*. Onorevole Ferrari, ha perfettamente ragione, però vi sono anche aspetti negativi in un sistema basato sulla famiglia: sapete che lo *splitting* operato dalle imprese familiari è relevantissimo: chi ha cento milioni riesce a ripartirli in dieci parti.

FRANCO PIRO. Signor presidente, onorevoli colleghi, desidero innanzitutto ringraziare il ministro Gallo per il rigore e la semplicità che ha dimostrato con la sua relazione.

Per quanto riguarda le semplificazioni, la nostra Commissione comincia ad avere alcune idee, solo che ci troviamo bloccati dalla frequente sostituzione dei titolari del ministero.

Si tratta di una questione delicata. Noi siamo pronti ad affrontarla ed il ministro sa in che modo, perché mi sono permesso di trasmettergli, come augurio per la sua nomina, un testo concernente la materia. L'Esecutivo, quindi, deve farci sapere quando sarà pronto a discuterne, perché si tratta di normative che non possono essere elaborate se il Parlamento ed il Governo si trovano su posizioni diverse. Vogliamo, al contrario, operare in assoluta collaborazione, quindi aspettiamo che il Governo dichiari di essere pronto ad affrontare l'argomento, indicando i temi per cui, invece, si ricorrerà poi ad un altro provvedimento.

Sono del tutto favorevole all'impostazione data dal ministro in ordine al rapporto personale con il contribuente; non temo assolutamente il rischio della corruzione, in quanto ritengo che la buona fede debba essere sempre presunta; non si può partire dal presupposto che se vi è un rapporto con il contribuente le cose debbano andare necessariamente a catafascio.

Non vi è niente di peggio, infatti, di un sistema che riconosca soltanto i numeri e non, invece, le situazioni concrete. Sono perfettamente d'accordo, quindi, con questa impostazione e mi auguro che si proceda in tal senso.

Per quanto concerne la grande impresa, vorrei ricordare l'ipotesi, che fu avanzata dal ministro della finanze Antonio Gava negli anni 1987-88, di dislocare — naturalmente, a rotazione, per impedire eccessive familiarizzazioni — alcuni uffici all'interno delle grandi imprese, ipotesi che all'epoca provocò una discussione impressionante. Occorre comprendere in cosa consista questo meccanismo, perché ritengo che solo stando dentro la grande impresa si possano controllare, per esempio, le sue forniture. Desidero risulti a verbale, cioè, che non vorrei trovarmi tra dieci anni di fronte a grandi imprese che si dichiarano ancora una volta concusse. La questione, infatti, non può andare avanti in questo modo. Intendo dire che è proprio all'interno della struttura della grande impresa che taluni fenomeni di evasione ed erosione cominciano a determinarsi. La grande impresa ha sistemi di contabilità abbastanza precisi: bene, allora stabiliamo un rapporto di collaborazione a vantaggio di tutti, perché proprio partendo dalla grande impresa si possono controllare coloro che forniscono ad essa i materiali, o che da essa acquistano, e così via. Ho voluto ricordare questa proposta di Antonio Gava per sapere quale sia in proposito il pensiero del ministro Gallo, dal momento che egli ha fatto riferimento ad un'ipotesi di rapporto con la grande impresa che, per quanto mi riguarda, è estremamente interessante; vorrei comprendere meglio in che modo potrebbe articolarsi.

Desidero poi affrontare una questione che considero molto delicata. Non è vero che siamo tutti d'accordo sull'ampliamento della base imponibile: a parole tutti concordiamo, ma in effetti non è così. Il ministro ha citato i casi delle cooperative e dell'agricoltura...

FRANCO GALLO, *Ministro delle finanze*.
Era soltanto un esempio !

FRANCO PIRO. Vorrei sapere allora a cosa intendesse effettivamente riferirsi; è molto importante, infatti, conoscere l'esatto significato delle ipotesi formulate, per evitare che vi siano consensi generici.

Per quanto riguarda la questione delle rendite finanziarie, questo è l'unico punto su cui, pur consentendo con il professor Gallo come studioso, mi permetto di esprimere una certa perplessità per l'eccessivo equilibrio di quanto da lui dichiarato in qualità di ministro delle finanze. Egli, sostanzialmente, ha affermato che non possiamo stabilire un sistema di tassazione delle rendite finanziarie che non tenga conto del sistema generale, altrimenti si possono determinare fughe di capitali verso i paesi in cui la tassazione è più conveniente. È necessario, però, essere logici: è del tutto chiaro che tutti quelli che, negli altri paesi o nelle *enclave* di paradisi fiscali, conoscono la situazione dei paesi industrializzati seguirebbero il ragionamento opposto, determinando quindi condizioni sempre più favorevoli nel trattamento tributario. Vorrei capire, allora, se una famiglia o un individuo che possiedono cento milioni di lire in titoli di Stato debbano essere trattati allo stesso modo, quanto alla tassazione, di chi, invece, con i titoli di Stato conclude operazioni che vanno ben al di là del semplice risparmio. Considero questa un'assoluta ipocrisia (non mi riferisco certo a lei, signor ministro). Vorrei sapere, insomma, signor ministro, se si possa ritenere fondata l'ipotesi di stabilire regimi di tassazione diversi tra redditi di capitale di un certo livello ed altri di livello completamente differente. È questa la domanda da porre, altrimenti, culturalmente prima ancora che tecnicamente, si ingenera la convinzione che i redditi da lavoro e d'impresa sono soggetti alla piena tassazione, mentre i redditi di capitale godono di un privilegio fiscale, cosicché diventa del tutto assurdo conservare l'articolo 53 della Costituzione. Non sono un « iperprogressivista » ad oltranza, però questa è la mia opinione, che, naturalmente, è anche un'opinione politica. Chiedo allora al ministro delle finanze se vi sia la possibilità di ritenere che in

futuro si faranno delle distinzioni tra i diversi redditi di capitale. Se così non sarà, le conseguenze saranno disastrose, dal punto di vista culturale prima ancora che da quello del gettito. La questione non è soltanto di equità, ma investe anche il modo in cui viene considerata la produzione del reddito e la tassazione delle sue diverse componenti.

PRESIDENTE. Rifacendomi anche alla prima parte dell'intervento dell'onorevole Piro, preannuncio che proporrò all'ufficio di presidenza della Commissione che martedì 25 maggio, alle ore 10,30, si tenga una riunione del Comitato ristretto per avviare il coordinamento delle diverse proposte in materia di semplificazioni. Prego, naturalmente, il ministro Gallo di partecipare a tale riunione.

FRANCO GALLO, Ministro delle finanze. Ritengo che la data indicata sia troppo vicina.

PRESIDENTE. Troveremo in seguito un punto d'incontro al riguardo, signor ministro.

LANFRANCO TURCI. Desidero innanzitutto associarmi al ringraziamento che è stato rivolto al ministro per la chiarezza con cui ha esposto i suoi orientamenti, seguendo un metodo che consente di prevedere una programmazione dei lavori del Governo, ed in particolare del Ministero delle finanze, nonché della nostra Commissione. In questo senso, mi permetto di sollecitare — se è possibile, già al termine di questo nostro incontro — alcune ulteriori precisazioni in merito alla scaletta degli adempimenti prioritari che il Governo si propone, i quali ovviamente dovranno essere poi integrati con eventuali suggerimenti della Commissione e dei gruppi parlamentari. Mi sembra, infatti, che pur avendo fatto una premessa realistica, dichiarando che questo Governo non può ripromettersi di compiere opere per cui sono necessari cinque o dieci anni, cosicché è necessario puntare ad alcune priorità, il ministro abbia poi inevitabilmente

allargato l'orizzonte, tanto che mi riesce difficile comprendere su quali punti egli si proponga di concentrare il lavoro nei prossimi mesi.

Se ho ben capito, comunque, uno dei punti prioritari sarebbe quello del riordino della tassazione dei redditi di capitale: vi è in proposito anche una delega, che se occorre potrà essere rinnovata o eventualmente riformulata; su questo non vi è alcuna obiezione da parte nostra, perché anche noi riconosciamo che si tratta di un elemento prioritario. A questo proposito verranno poi in gioco le questioni ricordate anche dall'onorevole Piro.

Tra l'altro, lei ha proposto, se ho capito bene, una linea di separazione che si contrappone all'idea, prevalente negli ultimi anni, di onnicomprensività dell'IRPEF. Stavo pensando tra di me — è quasi una battuta — che se ci fosse stato il suo predecessore *ad horas*, avremmo sentito su questo punto una proposta abbastanza diversa, conoscendo la filosofia fiscale del nostro comune amico Visco ...

FRANCO GALLO, Ministro delle finanze. Non lo so ...

LANFRANCO TURCI. C'è un'evoluzione? Va bene. Comunque, non intendo dilungarmi in disquisizioni sulla filosofia fiscale, mi interessano i risultati cui vogliamo giungere.

Devo ribadire la nostra disponibilità ad un lavoro collaborativo, senza schemi rigidi che impediscano di giungere a qualche miglioramento del nostro sistema fiscale.

Chiederei in conclusione su questi punti un ulteriore chiarimento, in modo che il nostro lavoro, la stessa elaborazione delle nostre proposte di legge possa « giocare di sponda » rispetto alle priorità che comunemente abbiamo riconosciuto necessarie.

Colgo l'occasione per proporle due-tre questioni ulteriori, su cui le chiedo se abbia già elaborato specifici orientamenti.

Anzitutto, lei vuole giustamente dedicare larga attenzione al funzionamento della macchina; non si tratta però solo di ridisegnare gli organici, le norme, i compiti, come è stato fatto con la riforma alla

fine della scorsa legislatura. Le segnalo che uno dei problemi acutissimi presenti soprattutto nelle regioni del nord è rappresentato dagli squilibri di organico tra uffici aventi compiti analoghi o addirittura carichi di lavoro inversamente proporzionali alla consistenza dei rispettivi organici. Le riporto l'esempio di una provincia importante come quella da cui provengo, quella di Modena: solo le piccole imprese aderenti alle associazioni artigiane e commerciali hanno 270 miliardi di crediti IVA fermi da quattro anni per ritardi d'ufficio. Le segnalo che cosa questo significa dal punto di vista del costo del denaro e quindi della possibilità di sopravvivere per intere fasce di piccole e medie imprese, anche se la cosa riguarda anche quelle medio-grandi.

Richiamerei la sua attenzione su questo problema. Mentre si ridisegna complessivamente la macchina, si cerca di motivarla, bisogna tener conto delle urgenze rappresentate da carenze di organico che determinano effetti sociali disastrosi.

Le chiederei in secondo luogo se ha già elaborato qualche pensiero su un tema che sento « sotto la cenere » e vedo ormai farsi caldo: quello del ripensamento del ruolo della Guardia di finanza e del rapporto della stessa con gli altri corpi di polizia. So che questo tema comincia a farsi sentire all'interno del corpo; sarebbe bene cominciare per tempo, senza farsi disturbare dai tabù che normalmente impediscono di discutere questi argomenti, facendosi qualche idea prima di cominciare a lavorare sul piano legislativo.

Vi è infine un capitolo che lei, signor ministro, non ha assolutamente citato, su cui questa Commissione e i Governi precedenti hanno già lavorato un anno e mezzo: quello dei Monopoli di Stato. Sette decreti-legge decaduti uno dopo l'altro, una vicenda rispetto alla quale le *telenovelas* brasiliane sono poca cosa, su cui ancora l'altro giorno si è discusso insieme ad alcuni colleghi ad un congresso organizzato da un gruppo di dipendenti della CISL. Qui è in ballo la credibilità del Governo; nel momento in cui sono state lanciate le privatizzazioni questa, in un

settore che teoricamente dovrebbe comportare meno difficoltà rispetto ad altri per i quali pure si è proceduto, come nel caso dell'IRI, dell'ENI e via dicendo, non riesce a marciare assolutamente.

Richiamo in proposito la sua attenzione; naturalmente non le chiedo una risposta oggi. Tenga tuttavia conto del fatto che vi sono scadenze che stanno portando ad una demotivazione della macchina, dei lavoratori di queste manifatture oltre che del corpo dirigente; in questo campo la demotivazione è molto cresciuta, con tutti quei giochi di ricatto reciproco, di piccoli veti, i quali stanno portando a disastri ulteriori un settore che già non brilla per efficienza e redditività.

Richiamo dunque l'attenzione del ministro sull'esigenza che il Governo precisi gli orientamenti che vuole assumere, in modo che su questo ci si possa misurare chiaramente.

ROBERTO ASQUINI. Anch'io ringrazio il ministro per la presenza, la presentazione ed anche per la puntualità, che è sicuramente di buon auspicio.

Nonostante questo, ho dovuto rilevare alcune incongruenze nella sua relazione, rispetto alle quali vorrei chiedere alcuni chiarimenti.

Abbiamo parlato di equa redistribuzione del gettito fiscale. Mi sembra che la *minimum tax* vada nel senso esattamente opposto, impedendo ad una certa categoria di lavoratori di versare le loro imposte e costringendoli di fatto o a ricadere sull'occupazione che non c'è o a lavorare in nero.

Allora, mi chiedo: forse il Governo vuol mettere in atto l'ordine del giorno approvato e recepito l'11 marzo, secondo cui la *minimum tax* è solo, a tutti gli effetti, sia dal punto di vista dell'IVA, sia per l'IRPEF, un parametro per l'accertamento induttivo qualora questo sia rilevato? Sicuramente questa introduzione sarebbe di ottimo auspicio.

Abbiamo sentito il collega Piro parlare poc'anzi di buona fede presunta; sono d'accordissimo. In realtà, mi sembra che la buona fede sia presunta per l'amministrazione, mentre per il contribuente sia pre-

sunta la costante e più vergognosa mala-fede! I controlli sono tali e tanti per cui arriviamo addirittura a dire che la prova contraria dovrebbe essere a carico del contribuente e dovrebbe determinare una situazione di concordato. Allora, scusatemi, la buona fede è solo ed esclusivamente a vantaggio del fisco! Se c'è buona fede deve essere per entrambi, se non c'è non deve esserci per entrambi, per lo meno per un meccanismo di reciprocità.

Abbiamo parlato di semplificazione. Mi fa molto piacere che sia stata accolta — o per lo meno che il ministro abbia l'intenzione di accoglierla — la proposta da noi avanzata sulla completa pariteticità tra ricevuta fiscale e scontrino. Questa mi sembra un'iniziativa assai opportuna: ministro, emani un decreto, perché è una cosa veramente molto importante.

Per quanto riguarda le vidimazioni, non sono assolutamente d'accordo sulla loro sostituzione. Togliamole, questo sì, ma senza sostituirle con qualcosa di molto simile, perché allora tanto vale lasciare tutto com'è; altrimenti, determiniamo un caos maggiore di quello precedente. Diciamo dunque che bisogna togliere le vidimazioni, immediatamente quelle annuali per evitare anche quelle iniziali.

Il ministro ha parlato di un numero eccessivo di contribuenti. Spero di aver inteso nel verso giusto: voleva dire che alcuni contribuenti devono essere assoggettati ad altro tipo di imposizione fiscale, chiaramente non impedendo loro di lavorare come accade con la *minimum tax*?

Il ministro, parlando di sistemi di accertamento e del numero dei contribuenti, ha poi fatto il paragone con la Germania. In Germania non esistono bolle di accompagnamento e non dobbiamo averle neanche noi. In Germania esiste un altro metodo...

FRANCO GALLO, *Ministro delle finanze*. Ho parlato di Francia, Inghilterra e Germania insieme.

ROBERTO ASQUINI. ... quello della telefonata da parte dell'organo ispettivo e una specie di certificazione del bilancio

come metodo di controllo tributario. Ciò sarebbe sicuramente auspicabile piuttosto che riempire le strade del nostro paese di persone incaricate di controllare gli zeri sulle bolle di accompagnamento.

Infine, ho sentito parlare di colpe del personale, della necessità di assicurare allo stesso miglioramenti di stipendio; continuo a sentir parlare continuamente di terrorismo fiscale applicato alle aziende.

Penso che i punti siano due e mi auguro che il ministro voglia recepirli. Non si tratta di aumentare lo stipendio ma di punire severamente chi non fa il suo lavoro; se ci devono essere miglioramenti retributivi — forse in qualche caso molto limitato saranno necessari — si tratta soprattutto di punire una volta per tutte chi non fa il suo dovere. Venga il ministro a vedere che cosa succede negli uffici IVA! Venga a vedere come una bustarella — questa è una cosa addirittura illegale — riesce a far rimborsare una dichiarazione IVA dopo tre o quattro giorni quando normalmente si aspettano anni! Venga a vedere a che ora i dipendenti entrano ed escono dagli uffici delle imposte! Il problema è dunque punire per fare rispettare le norme.

Ricordiamoci poi del terrorismo fiscale, della necessità di semplificare le norme e di prevedere sanzioni congrue rispetto alle mancanze rilevate.

Abbiamo proposto in un emendamento al decreto-legge n. 131, in via di conversione, che l'articolo 46 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973, che punisce l'infedele dichiarazione con una sanzione pari a quattro volte l'imposta dovuta, venga applicato solo ed esclusivamente quando il contribuente incorra nella contemporanea applicazione dell'articolo 92 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, che in caso di omesso o minore versamento prevede una sovrattassa del 40 per cento. In altri termini, sosteniamo che si debba pagare la multa per la dichiarazione infedele solo nel caso in cui vi sia stata una concreta perdita di denaro per l'erario. Non possiamo far pagare i cittadini semplicemente per aver sbagliato o per aver

compilato erroneamente il modello 740. In quel caso convochiamoli presso l'ufficio delle imposte dirette per spiegare l'errore compiuto ma senza infliggere sanzioni. Speriamo che il nostro emendamento sia accolto: sarebbe un segnale positivo. Diversamente si continueranno a pronunciare belle parole a cui non corrisponderanno fatti, così come è avvenuto per i suoi predecessori, ministro Gallo. Mi auguro fortemente che così non sia.

GIACOMO ROSINI. Vorrei formulare alcune osservazioni, sulla prima delle quali — che intendo lasciare a verbale — siete autorizzati a sorridere. Nella sua esposizione, ministro Gallo, ho constatato una lacuna dal momento che non si parla di una addizionale *pro* sedicenti concussi, sulla scorta di quella a suo tempo istituita *pro* Calabria! È la prima volta che intervengo in Parlamento da quando certe notizie sono apparse sugli organi di stampa, perciò sostengo che non possiamo ignorare il grido di dolore del signor De Benedetti (il quale è buon ultimo posto che ve ne sono altri). Diversamente il giornale di cui è editore tra pochi giorni potrebbe riproporre il titolo « Vergogna! » rivolto però al Parlamento ed al Governo perché non intendono restituire alcunché. È già accaduto che una determinata vicenda sia stata discussa in numerose sedi ad eccezione di quella parlamentare! Almeno rimarrà a verbale che queste aule non sono così grigie e sorde rispetto a tali vicende penose. Costoro contano i giorni e potrebbe anche accadere che, concussione per concussione, se trapelasse qualche idea, i giornali, i cui proprietari sono il dottor Romiti o il dottor De Benedetti, forse ci concederebbero qualche ora in più!

È giunto il momento, almeno da parte di qualcuno, di smetterla di prendere gli sputi in faccia e ringraziare.

Fatta questa premessa, mi ricollego all'intervento del collega Turci sulla questione del personale. Ho avvertito « profumo di Maria Teresa d'Austria » nella sua relazione ministro Gallo, allorché ha sot-

tolineato di voler far funzionare l'amministrazione normalmente, fisiologicamente. Condivido il taglio riformista da lei impresso all'esposizione, tuttavia ritengo decisivo il personale.

Dieci anni orsono, in questa stessa aula, un suo predecessore ricordava che vengono impiegati due terzi del personale dell'amministrazione a fronte di un terzo di gettito e viceversa. Nonostante l'adozione di provvedimenti specifici come l'aumento dei salari, la situazione non è mutata. Di conseguenza, ha ragione il collega Turci quando parla di pianta organica, di mobilità e di licenziamento per chi non l'accetta.

Ultima osservazione. Lei, ministro Gallo, nel dichiarare che con il passare dei giorni ha assunto « a tutto tondo » il ruolo di ministro segretario di Stato, al di là delle competenze specifiche, ha ricordato come le numerose incongruenze che caratterizzano il nostro sistema fiscale rappresentino le conseguenze dirette di una politica della spesa sbagliata. Sono stati eseguiti dei tagli a cui ne vanno aggiunti altri anche dal punto di vista culturale. È inammissibile mantenere « fette » di stato patrimoniale, tanto più quando altre nazioni lo hanno smantellato. Nel nostro paese vi sono foreste e territori gestiti con criteri privatistici che non subiscono incendi, ma al contrario producono gettito per l'erario a cui si contrappongono foreste demaniali che senza produrre alcunché costano centinaia di miliardi. Su tale questione si inserisce il dibattito riguardante il collocamento del corpo forestale dello Stato, se cioè debba rimanere al Ministero dell'agricoltura, nuova versione, oppure se debba dipendere dal Ministero dell'ambiente. Mi domando se cedendo solo i diritti di superficie per novantanove anni e mantenendo la nuda proprietà potremmo collocare queste unità — circa 8 mila — presso i corpi di polizia. È un'anticipazione che ho ritenuto opportuno fare a lei, ma che mi riservo di ribadire a suoi colleghi del bilancio e del tesoro.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola ai colleghi che intendono intervenire, avverto che il ministro Gallo ha dichiarato la sua disponibilità a proseguire il dibattito sulle sue comunicazioni nella seduta di martedì 25 maggio.

LUIGI LUCARELLI. Signor ministro, la sua chiara esposizione ci ha offerto molti spunti di riflessione e di intervento. Ragioni di tempo, però, mi impongono di soffermare l'attenzione solo su una questione.

È opinione diffusa che la pressione fiscale in Italia abbia raggiunto — come ripetiamo tutti — una soglia critica che non è sfondabile; motivo per cui, pur dovendo lavorare sull'elusione fiscale e pur dovendo rivedere la materia delle agevolazioni, rimane centrale la lotta all'evasione; questione ricorrente negli intenti dei Governi, rispetto alla quale però poco si è fatto.

Anche in questo caso ritengo di non dire nulla di originale se ripeto che si deve operare sull'ampliamento della base imponibile. L'evasione fiscale investe due livelli: il primo — che io definisco culturale — attiene da un lato al rapporto tra il contribuente cittadino e l'amministrazione fiscale, e dall'altro al comportamento ed ai poteri degli organi dello Stato (penso all'efficacia concreta della famosa legge « manette agli evasori » sulla cui effettività ci sarebbe molto da discutere). È indubbio che il secondo livello investa l'organizzazione dell'amministrazione finanziaria ed i suoi uffici su cui le chiedo di fornire elementi di chiarificazione, in particolare sulla diversa organizzazione del lavoro e sugli ineludibili controlli di produttività.

Non concordo con l'opinione del mio collega e compagno di partito, Franco Piro: sarei scettico nel ritornare ad un sistema concordatario *ante* riforma, in quanto le innovazioni nelle organizzazioni complesse hanno dimostrato che è sufficiente operare in termini di informatizzazione dei servizi per ottenere sistemi più efficienti ed una diversa produttività.

Infine, gradirei avere chiarimenti sulla trasparenza dell'organizzazione degli uffici

finanziari e specialmente sapere in che misura si può incidere sulla linearità dei comportamenti amministrativi attraverso una diversa organizzazione degli ispettorati.

ADRIANO BIASUTTI. Signor ministro, anch'io le rivolgo un ringraziamento non rituale e credo che le sue comunicazioni abbiano offerto lo spunto per l'inizio di un serio confronto.

Senza ripetere argomenti già trattati, voglio in primo luogo far riferimento a quanto sta avvenendo in seno alla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali (anche se oggi un suo collega ministro ha affermato, per scarsa conoscenza, che essa non sta facendo niente), che si accinge in queste ore a discutere della definizione della forma di Stato e dei rapporti tra lo Stato centrale e le sue articolazioni periferiche. Ebbene, si pone a questo riguardo un problema assai importante per la materia di sua competenza.

Si sta delineando per tutte le regioni italiane l'attribuzione di una capacità di compartecipazione erariale, di uso della leva fiscale e di imposizione di addizionali. Sarebbe quindi opportuno che si cominciasse a verificare seriamente quali conseguenze ciò possa determinare in un territorio come quello italiano, assai diversificato ed esteso in lunghezza, per non determinare squilibri ancor maggiori degli attuali.

Ci sono regioni che stanno sperimentando la compartecipazione e fanno registrare un livello di flusso fiscale quasi identico nonostante abbiano diritto, per la medesima imposta, talune ai quattro decimi e altre ai sette decimi del gettito. Ebbene, signor ministro, provi ad ipotizzare una realtà di cui facciano parte regioni paragonabili alla Baviera ed altre paragonabili alla Galizia o alla Macedonia.

Un altro argomento molto importante è quello relativo alla necessità di stabilire, quando si parla di utilizzo della leva fiscale da parte degli enti locali, se ciò debba valere per le regioni, per le province

o per i comuni e quali siano gli strumenti, i limiti ed i settori coinvolti.

Questo problema non può essere affrontato solo da chi è esperto di materia costituzionale: anche il Ministero delle finanze deve occuparsene, a partire da un confronto molto serio con le rappresentanze delle regioni e degli altri enti locali.

Il tema è di grandissima importanza anche perché, una volta abolito l'intervento straordinario (valga per tutti l'esempio di quello concernente il Mezzogiorno), si ipotizza la creazione di un fondo di solidarietà, fattore questo di grande modernità, che i paesi che dispongono di un ordinamento improntato al federalismo (quello che si deve cominciare a studiare seriamente e non in termini ecopropagandistici) hanno già largamente attuato.

Ebbene, in mancanza di un sistema fiscale serio, tale fondo rischierebbe di essere minato alla radice.

Voglio brevemente trattare un altro argomento. Ho il chiodo fisso, stante anche l'esperienza di altri paesi un po' più sviluppati del nostro in termini di efficienza e rigore, che si possa prevedere l'utilizzazione del sistema fiscale per l'attuazione di politiche sociali, anche al fine di evitare sperperi.

Mi spiego con un solo esempio: dal 1988 non è più stata varata nel nostro paese una legge per l'edilizia abitativa e non esiste più alcuna norma a sostegno del settore. Alcuni interventi sono stati attuati in campo regionale, potendo però contare su risorse quasi inesistenti.

Esiste l'antica tripartizione degli interventi di edilizia sovvenzionata per i più bisognosi (destinati agli IACP), di edilizia agevolata, per l'erogazione di mutui di sostegno, di edilizia convenzionata, per le cooperative. Ebbene, questi sistemi sono arcaici e largamente superati dalle società più moderne, che risolvono il problema ricorrendo alla leva fiscale.

Signor ministro, la prego di cominciare a considerare che, nel campo dell'edilizia sovvenzionata, l'80 per cento dei cittadini fruitori dei beni creati con denaro pubblico

non paga assolutamente niente in tutto il territorio italiano (non solo al sud, ma anche in larga parte al nord). Si dovrebbe quindi cominciare a sbaraccare vecchie strutture od a risanarle con nuovi interventi, ipotizzando che una certa fascia di cittadini, per pagare o non pagare un determinato affitto o per beneficiare per 10 o 15 anni di un mutuo a minor costo, possa far ricorso alla leva fiscale, senza doversi rivolgere a strutture, a burocrazie e ad altri organismi oggi esistenti in Italia.

Questo tipo di interventi può essere esteso ad altri settori sociali. In passato qualche tentativo in tal senso fu operato dal Ministero del tesoro, in modo però non organico.

Le sarei grato, signor ministro, se lei cominciasse a valutare e studiare seriamente queste ipotesi, relative a politiche già attuate da altri paesi moderni anche nei settori dei trasporti e di altri servizi sociali di grande rilievo.

MARIO LETTIERI. Signor ministro, mi associo anch'io ai ringraziamenti che le sono stati rivolti per le sue comunicazioni, che contengono ovviamente una dichiarazione di intenti, sulla quale si può convenire, ma che avremo tuttavia occasione di verificare in concreto già all'atto dell'esame della legge-delega in materia di semplificazione.

Il Comitato ristretto che si occupa di questo provvedimento ha ascoltato il professor Usellini, nonché i commercialisti dell'osservatorio fiscale di Milano. Si sta così delineando la carta dei diritti dei contribuenti, che, come ha giustamente affermato il collega Asquini, hanno anch'essi titolo alla presunzione di buona fede, analogamente all'amministrazione delle finanze, se si vuole che il rapporto tra fisco e cittadino sia effettivamente corretto.

Mi limito a porre alcune questioni che meritano una maggiore puntualizzazione. Vorrei conoscere il suo pensiero circa ogni possibile eventualità di futuri condoni. Come lei sa, infatti, il condono fiscale è

una negazione del diritto ed è un'offesa per tutti quei contribuenti che onestamente versano i tributi.

Ora, ogni Governo ha proclamato la propria contrarietà ai condoni, ma puntualmente, quando si è trattato di attuare una politica di entrate rapide, vi ha poi fatto ricorso. Vorrei che pronunciasse una parola chiara in merito, dicendo basta ad ogni forma di condono.

Per quanto riguarda i controlli, voglio ricordare che il professor Billia, presente all'audizione del Comitato ristretto di cui ho prima parlato, ci ha consentito di apprendere che i controlli periodici effettuati (al di là di quelli puramente vessatori e formali, per eliminare i quali occorrerebbe dare indicazioni precise all'amministrazione) riguardano le imprese della fascia meno elevata e non i grandi gruppi. Se questi ultimi controlli avessero avuto luogo, credo che anche i bilanci della FIAT e delle sue collegate o quelli delle società di De Benedetti sarebbero stati vagliati con maggiore attenzione, consentendoci probabilmente di scoprire che né Agnelli né De Benedetti sono quegli angeli purificatori che oggi vengono descritti dalla stampa.

Questa è la prova del nove che il fisco non ha funzionato, non ha saputo o non ha voluto leggere i bilanci di quelle aziende. Sarebbe già questo un modo per esprimere un giudizio negativo sul funzionamento del fisco nel nostro paese. Non sfugge, invece, il piccolissimo contribuente che ha omesso, magari, di far apporre la firma al coniuge, per cui paga una multa di 500 mila lire. Questi sono i casi estremi.

Per quanto riguarda l'ipotesi di riconsiderare la famiglia nella sua unitarietà come soggetto imponibile, lei sa meglio di me, signor ministro, che fino al 1973 le cose stavano in questo modo, poi vi è stata una svolta, determinata anche da un contenzioso di natura costituzionale. Tale aspetto dovrà essere valutato, però nell'ambito della Commissione dei trenta si è avviato un dibattito per studiare un modo per tutelare almeno le famiglie monored-

dito. Ma voglio dire di più, per quanto concerne il risparmio delle famiglie (il ministro ha parlato delle rendite finanziarie): sembra che oggi l'85 per cento dei BOT sia in mano proprio alle famiglie. Ebbene, concordo con la linea indicata dal collega Piro, il quale ha affermato che non possiamo tassare il piccolo risparmio (di 10, 50 o 100 milioni) delle famiglie italiane alla stessa stregua dei 4500 miliardi di BOT posseduti da Mediobanca. Mi sembra proprio che sarebbe giusto introdurre una diversificazione.

Un'ultima questione riguarda il decentramento. Voglio porre un quesito in merito alla nomina dei dirigenti degli uffici periferici: vorrei sapere, cioè, se il ministro abbia verificato se tutti i dirigenti dei vari uffici siano stati nominati. Vi è infatti un ritardo, nonostante la legge di riforma sia stata approvata già da tempo. È essenziale l'insediamento di tali dirigenti, perché se si vuole stabilire un rapporto proficuo tra contribuenti ed uffici è necessario rivedere la dirigenza, che non può limitarsi soltanto a controlli formali, ma deve instaurare un confronto continuo con i contribuenti. Ho potuto sperimentare come, al di là della buona volontà di alcuni dirigenti (perché non è vero che siano tutti sfaticati, ci sono anche dei lavoratori impegnati seriamente nel compiere il loro dovere), ad esempio nella mia regione, la Basilicata, gli addetti ai lavori volenterosi si trovino nell'impossibilità di agire, perché tutto è accentrato presso i centri di servizio interregionali. La Basilicata non ha un centro di servizio, ma utilizza quello di Bari; pertanto, se un dirigente vuole esaminare, ad esempio, la pratica di Mario Lettieri, non può farlo, perché questa si trova presso il centro di Bari: di fronte ad una mia eventuale protesta o richiesta di chiarimento, quindi, in quella sede non sarebbe possibile fare nulla. A mio avviso è pertanto necessario rivedere tale impostazione e regionalizzare anche questo servizio, se vogliamo davvero avvicinare l'amministrazione al cittadino.

ALESSANDRO DALLA VIA. Data la situazione dell'amministrazione finanziaria, direi che ogni nuovo ministro rappresenta una speranza, per cui prendiamo atto, signor ministro, delle sue dichiarazioni, che sono state molto concrete: anche dal tono con cui sono state rese si comprende che lei desidera veramente agire sul piano concreto, al di là di roboanti programmi o di velleitarismi.

Cercherò di essere molto sintetico, anche se il dibattito è stato stimolante e vi sarebbero tanti punti sui quali intervenire.

Desidero innanzitutto ribadire anch'io, come membro della Commissione finanze, l'esigenza di affidare a questa Commissione ruoli più gratificanti, più propositivi e di collaborazione. Da un anno ci troviamo impegnati nell'analizzare decreti su decreti, spesso noiosi e miseri sul piano dei contenuti, mentre vorremmo che la nostra Commissione fosse tenuta nel dovuto conto, in questa prospettiva di costruzione di una nuova amministrazione e di un nuovo sistema fiscale.

Se mi consente, signor ministro, desidero anche metterla in guardia sulla situazione in cui lei si troverà, nell'entrare in un ministero pieno di funzionari, di direttori, di dirigenti e sul dare loro credito. Non so se lei conosca le dichiarazioni rese dal segretario generale delle finanze Benvenuto all'atto di lasciare la sua carica, nonché quelle del dottor Billia, sullo stato dell'amministrazione.

Non le chiedo come abbia trovato l'amministrazione, perché forse la metterei in imbarazzo, però la invito a guardarsi bene dai numerosi burocrati del ministero, perché all'interno del ministero si trovano i padri di tutte quelle follie che ora stiamo constatando nella stesura delle dichiarazioni dei redditi; si presume infatti che costoro difendano le loro creature.

Soprattutto, poi, auspico che nella riforma dell'amministrazione finanziaria non si tenga conto solo degli aspetti personali e delle esigenze dei dipendenti, ma si agisca anche sulle situazioni che sono state ben denunciate poc'anzi dai colleghi

che mi hanno preceduto. Tra queste rientra anche il problema dei centri di servizio, che hanno veramente demotivato i singoli: ormai, nelle amministrazioni a livello provinciale non si lavora più, perché, come diceva il collega Lettieri, le denunce vengono raccolte presso il capoluogo di regione, per cui i dipendenti a livello locale si trovano a fare soltanto da passacarte, risultando ormai esclusi dai controlli delle dichiarazioni.

Ho sentito che per ben due volte, signor ministro, lei ha citato il gran numero di contribuenti italiani. Tale dato viene spesso evidenziato anche nelle sedute della Commissione attività produttive: si batte sempre su questo tasto. Desidero ricordare, allora, che la struttura Italia è completamente diversa dalle strutture economiche degli altri paesi e ciò rappresenta la nostra salvezza. È per questo che riusciamo ad avere il nostro sistema produttivo: perché, per fortuna, c'è tutta questa gente che, a livello piccolo e medio, si arrangia. Ciò non esiste negli altri paesi, che hanno una situazione sociologica molto diversa. A questo proposito, allora, desidero ricordare che è il sistema fiscale che deve adeguarsi a quello civile. Personalmente, quindi, considero in modo estremamente negativo quelle centinaia di migliaia di partite IVA chiuse per effetto della *minimum tax*.

Ringrazio il ministro per aver richiamato la questione degli studi di settore: ricordo che, quando ero appena laureato ed avevo appena intrapreso la professione, si andava alla ricerca di questi studi di settore, che sono davvero elementi utili, ben diversi dai coefficienti presuntivi, i quali sono generalizzati e quindi trattano allo stesso modo il dettagliante di profumi e quello di biciclette. Gli studi di settore vanno quindi ulteriormente approfonditi.

Vi è poi il problema delle sanzioni: si deve perseguire l'evasione, mentre non si devono penalizzare gli errori formali. Se un contribuente commette un errore materiale deve essere chiamato a versare una piccola somma corrispondente alla perdita subita dallo Stato per l'impegno di tempo

richiesto dal controllo e non una somma corrispondente in percentuale al reddito dichiarato.

Mi limito a queste considerazioni, signor ministro, augurandomi di avere in futuro occasioni di affrontare altri importanti temi posti oggi in evidenza.

PRESIDENTE. In considerazione dell'imminente inizio della seduta delle Commissioni riunite bilancio e finanze per l'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 116, il seguito del

dibattito sulle comunicazioni del ministro delle finanze è rinviato alla seduta di martedì 25 maggio alle 16.

La seduta termina alle 17,15.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 20 maggio 1993.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO