

13 gennaio 1999 – Bonn, sede del Bundestag

Incontro con alcuni parlamentari componenti della Commissione finanze del Bundestag: Hans Michelbach (CDU/CSU), Simone Viola (SPD), Lothar Binding (SPD).

L'incontro ha inizio alle ore 15,15.

Il deputato MICHELBACH (CDU/CSU) rivolge alla Delegazione un indirizzo di benvenuto a nome della Commissione finanze del *Bundesrat*.

Il presidente MANTICA – dopo aver illustrato i compiti della Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria e la composizione della Delegazione – sottolinea l'interesse della delegazione ad approfondire la conoscenza dell'*information technology* applicata al sistema fiscale in Germania, e, più in generale, del complessivo sistema fiscale tedesco nel contesto dell'Unione europea.

Il deputato MICHELBACH (CDU/CSU) precisa che le competenze del *Bundestag* e, in particolare, della Commissione finanze attengono alle sole materie legislative nel settore finanziario, atteso che le competenze amministrative sono affidate ai *Länder*. Il modello di federalismo fiscale disegnato dopo la seconda guerra mondiale è peraltro attualmente oggetto di vivace dibattito politico, dopo il fallimento, durante la passata legislatura, di un progetto governativo di riforma del sistema fiscale, a causa dell'opposizione del *Bundestag*.

Il presidente MANTICA chiede in quale maniera la contrapposizione politica tra partiti esistenti a livello federale si rifletta nell'ambito dei singoli *Länder* e quali conseguenze ciò produca nell'elaborazione della legislazione fiscale.

Il deputato MICHELBACH (CDU/CSU) sottolinea che anche a livello di *Länder* si mantiene in linea di massima la medesima contrapposizione politica tra partiti esistente a livello federale. Questi ultimi esercitano inoltre la loro influenza nella fase formativa della legislazione fiscale che attiene anche agli interessi dei *Länder* e della Municipalità, essendo il gettito fiscale di norma ripartito tra gli enti rappresentativi dei diversi livelli territoriali dello Stato.

Il deputato BINDING (SPD) fa presente che vi sono anche alcune questioni in materia fiscale che assumono autonoma rilevanza, indipendentemente dalle contrapposizioni politiche. I rapporti di maggioranza nel *Bundestag* possono essere, infatti, diversi da quelli esistenti all'inter-

no di ciascun *Land* ed, inoltre, le leggi in materia fiscale approvate dal *Bundestag* devono ricevere anche l'approvazione del *Bundesrat*, che è l'organismo rappresentativo dei *Länder*. Le diversità di maggioranze e di interessi tra il livello federale e quello locale possono, inoltre, determinare ulteriori momenti di arresto nel procedimento di adozione dei singoli provvedimenti legislativi in materia fiscale.

Il deputato MICHELBACH (CDU/CSU) rileva che la contrapposizione di interessi a livello di *Bund* e di *Länder* assume particolare evidenza nel caso dei provvedimenti fiscali, in quanto questi ultimi sono spesso determinanti per garantire il maggior gettito necessario alla copertura finanziaria di provvedimenti che prevedono, ad esempio, la fornitura di maggiori servizi sociali. In questi casi, la natura e la distribuzione nelle diverse parti del Paese di tali servizi sociali, a fronte del maggior onere finanziario imposto dalle leggi fiscali e dell'incidenza di queste ultime sul gettito dei *Länder* può dar vita ad accesi dibattiti in seno al *Bundestag* e determinare anche l'opposizione di quest'ultimo all'adozione dell'intero provvedimento.

Il senatore MONTAGNA chiede di sapere le ragioni che hanno impedito, nella scorsa legislatura, l'approvazione del progetto di riforma fiscale proposto dal governo Kohl da parte del *Bundesrat*

Il deputato MICHELBACH (CDU/CSU) rileva che il progetto di riforma si proponeva una riduzione del gettito di 30 miliardi di marchi, suscitando l'opposizione dei *Länder* che lamentavano le conseguenti difficoltà di ordine finanziario di far fronte ai propri compiti istituzionali. Il progetto di riforma si ispirava, inoltre, alla modernizzazione del sistema fiscale, prevedendo l'allargamento della base imponibile ed una conseguente riduzione delle aliquote. Si prevedeva inoltre anche una riduzione delle sovvenzioni statali. Il nuovo progetto di riforma fiscale, elaborato dal governo Schröder ed attualmente in discussione, si propone finalità in tutto simili al precedente, ma attraverso l'applicazione di diverse modalità.

Il deputato PACE chiede quali erano gli strumenti previsti dal precedente progetto di riforma fiscale per ottenere una riduzione di gettito di 30 miliardi di marchi.

Il deputato MICHELBACH (CDU/CSU) chiarisce che la diminuzione del gettito derivava essenzialmente da un innalzamento della soglia del reddito non imponibile. Con la riforma si intendeva inoltre abbassare le aliquote sul reddito delle persone fisiche ed unificare al 35 per cento quella sul reddito delle persone giuridiche.

Anche il deputato BINDING (SPD) sottolinea l'identità di obiettivi tra il nuovo ed il vecchio progetto di riforma fiscale. A tal proposito chiarisce che l'imposta più importante attualmente prevista è quella sul reddito. Vi è una soglia minima non imponibile di 13.000 marchi ed

un'aliquota di ingresso del 25 per cento, che aumenta in maniera progressiva fino al 53 per cento, secondo scaglioni successivi di 1.000-2.000 marchi ciascuno. Oltre i 150.000 marchi di reddito è applicata l'aliquota fissa del 53 per cento. Il nuovo progetto di riforma fiscale prevede un innalzamento della soglia non imponibile a 15.000 marchi, ed una riduzione dell'aliquota di ingresso e di quella massima. L'abbassamento dell'aliquota massima, già previsto nel precedente progetto, avrebbe portato – a parere della vecchia maggioranza – ad una diminuzione del gettito, ma avrebbe favorito gli investimenti e l'occupazione, generando l'effetto virtuoso dell'allargamento della base imponibile e di conseguenza del gettito fiscale. Sulla valutazione di tali effetti la SPD non era, tuttavia, in tutto d'accordo con la maggioranza.

Il deputato MICHELBACH (CDU/CSU) chiarisce – su richiesta del deputato VANNONI – che nel precedente progetto di riforma fiscale era anche prevista una riduzione dei trasferimenti di capitali all'estero, non direttamente finalizzata a combattere l'evasione.

Il deputato BINDING (SPD) aggiunge che il nuovo progetto di riforma fiscale prevede un abbassamento dell'aliquota minima al 15 per cento e di quella massima al 45 per cento. Mentre, però, secondo la CDU una riduzione della pressione fiscale favorirebbe l'espansione dell'offerta aggregata, la SPD ritiene che ad essa debba accompagnarsi un rafforzamento della domanda e del potere d'acquisto dei lavoratori salariati.

Il presidente MANTICA – dopo aver ricordato le caratteristiche della cosiddetta *carbon tax*, di recente introdotta in Italia e basata sulla considerazione dell'inquinamento come presupposto d'imposta – chiede di conoscere l'opinione degli interlocutori e lo stato del dibattito in Germania circa l'introduzione di tasse ecologiche e, più in generale, circa il fondamento del principio «chi inquina paga». Sul punto potrebbero, infatti, determinarsi diversità di approccio alla normativa fiscale da parte dei diversi Paesi dell'Unione europea, generando ostacoli al processo di armonizzazione.

Il deputato MICHELBACH (CDU/CSU) sottolinea l'opposizione della CDU/CSU all'introduzione di una tassa sull'ambiente (cosiddetta «ecotassa»), ritenendo che essa finirebbe col gravare sulle imprese e col generare distorsioni nella concorrenza internazionale. Fa presente che, allo stato attuale del dibattito, viene presa in considerazione anche l'ipotesi di prevedere esenzioni o attenuazioni delle tasse ecologiche in relazione a determinate categorie di imprese.

Il deputato VIOLKA (SPD) ricorda come, oltre all'introduzione dell'ecotassa, sia stata proposta anche una riduzione degli oneri sociali. L'ecotassa può generare inoltre anche un effetto di responsabilizzazione delle imprese nel consumo di energia e provocare, di conseguenza, un incremento delle innovazioni tecnologiche finalizzate alla ricerca di nuo-

ve fonti di energia. L'imposta che il nuovo Governo si propone di introdurre colpisce alcune fonti di energia (benzina, gas), ma prevede riduzioni per le imprese a forte consumo di energia o che privilegino l'utilizzo di fonti di energia in ore notturne. L'introduzione dell'ecotassa dovrebbe inoltre indurre le industrie ad incrementare lo sfruttamento di fonti di energia alternativa, eventualmente rinunciando progressivamente anche all'energia atomica.

Il presidente MANTICA – premesso che l'idea dell'ecotassa nasce dalla convenzione di Tokyo e che gli Stati Uniti hanno già reso nota la propria volontà di non aderire alla Convenzione – esprime, a titolo personale, perplessità circa l'opportunità che vi aderiscano anche gli Stati dell'Unione europea.

Il deputato MICHELBACH (CDU/CSU) rileva come l'introduzione della ecotassa potrebbe spingere alcune grandi imprese a trasferirsi verso Paesi dove l'uso di energia non è tassato, generando distorsioni della concorrenza.

Il deputato BINDING (SPD) sottolinea come, a suo avviso, nell'impossibilità di misurare esattamente il consumo individuale di energia, occorra riflettere sulla limitatezza delle fonti di energia che – al ritmo attuale di sfruttamento – sono destinate ad esaurirsi in tempi rapidi. Sarebbe, pertanto, opportuno introdurre in maniera uniforme simili forme di tassazione nei diversi Paesi, in specie quelli membri dell'Unione europea. Nell'ambito del dibattito attualmente in corso sulla materia in Germania, sono state formulate diverse proposte concernenti i limiti di tale tassazione e le relative esenzioni, anche in rapporto alle caratteristiche ed all'oggetto della produzione, tenuto conto che la realizzazione industriale di alcuni prodotti richiede l'impiego di maggior quantità di energia. La riduzione dello sfruttamento e del consumo di energia costituiscono punti qualificanti anche nei programmi di diverse amministrazioni a livello comunale, dove i risparmi in tal modo ottenuti potrebbero servire ad incrementare la fornitura di servizi sociali.

Il deputato MICHELBACH (CDU/CSU) fa presente, a conclusione dell'incontro, che due ulteriori tematiche di particolare rilevanza nell'ambito del dibattito attuale sul sistema fiscale in Germania riguardano l'armonizzazione della tassazione e degli interessi bancari a livello comunitario ed i cosiddetti «paradisi fiscali». Su tali questioni la maggioranza e l'opposizione convergono circa la necessità di adottare, in tempi rapidi, opportuni provvedimenti legislativi.

L'incontro ha termine alle ore 16,30.

14 gennaio 1999 – Düsseldorf, Sede del Ministero delle finanze del Land NordReno-Vestfalia.

Incontro con i signori Handrock, Maerker, Busch, Krug e Klink, dirigenti e funzionari del Ministero delle finanze del Land.

L'incontro ha inizio alle ore 10.

Il signor HANDROCK, nel porgere il benvenuto alla Delegazione a nome del Ministero delle finanze del *Land*, fa presente che le nuove dimensioni internazionali dischiuse ai singoli Paesi membri dell'Unione europea dall'introduzione dell'Euro fanno assumere un ruolo centrale all'utilizzo delle tecnologie informatiche, anche al fine di migliorare, ad ogni livello, le comunicazioni tra i Paesi.

Il presidente MANTICA, nel ringraziare per l'accoglienza, illustra le funzioni ed i compiti della Commissione di vigilanza sull'anagrafe tributaria, rilevando che in Italia la gestione dell'informatica per conto dell'amministrazione finanziaria è stata affidata ad una società privata esterna alla stessa amministrazione. Sottolinea, inoltre, l'interesse della Delegazione ad approfondire la conoscenza circa l'applicazione delle tecnologie informatiche nell'ambito del *Land NordReno-Vestfalia* – che è tra i maggiori, per dimensioni geografiche ed economiche, dello Stato tedesco – e le iniziative assunte da tale *Land* per concorrere alla realizzazione del progetto FISCUS.

Il signor HANDROCK premette che il progetto FISCUS è nato da un accordo tra *Bund* e *Länder*: quest'ultimi hanno concordato di mettere a disposizione uomini e mezzi per la realizzazione del progetto. L'idea originaria era di sviluppare un unico *software* comune, ma tale progetto è successivamente fallito, anche a causa degli ostacoli normativi derivanti dal divieto costituzionale per i *Länder* di delegare a terzi funzioni amministrative nel campo fiscale. Il *Land NordReno-Vestfalia* ha successivamente apportato un rilevante contributo alla progressione del progetto FISCUS, mettendo a disposizione il proprio centro di calcolo e un insieme di infrastrutture necessarie alla riuscita dell'intero progetto. Nell'ambito del progetto FISCUS, inoltre, il *Land NordReno-Vestfalia* ha già messo a punto un prodotto *software* relativo all'attività di riscossione, che attualmente si sta cercando di estendere anche agli altri *Länder*, tenendo conto delle rispettive peculiarità e necessità di adattamento dei sistemi informatici.

Il presidente MANTICA chiede quali siano i motivi della scelta, adottata dai diversi *Länder*, di sviluppare quasi interamente al proprio interno il *software* d'ufficio.

Il signor HANDROCK precisa che la scelta è stata adottata a causa delle peculiari necessità di ogni singolo *Land* e dell'indisponibilità di adeguati prodotti sul mercato. In ogni modo, il *Land* si avvale anche della collaborazione di soggetti esterni.

Il senatore MONTAGNA chiede quali siano le caratteristiche fondamentali del prodotto *software* sviluppato dal Land NordReno-Vestfalia nell'ambito del progetto FISCUS e destinato all'attività di riscossione.

Il signor HANDROCK premette che il prodotto si basa su una piattaforma comune, che lo rende in prospettiva utilizzabile da diversi fruitori ed uffici. In questo contesto, il progetto si avvarrà anche di collaudati sistemi informatici elaborati da aziende private, quali la piattaforma informatica San Francisco ed il linguaggio informatico GIAVA, entrambi prodotti dall'IBM.

Il deputato PACE chiede quale sia l'attuale durata delle procedure di riscossione e se i tempi necessari alla riconversione del personale all'uso delle nuove tecnologie informatiche potrà avere influenza sui tempi dell'attività di riscossione.

Il signor HANDROCK precisa che l'introduzione del nuovo sistema non ritarderà e non ha finora ritardato l'attività istituzionale di riscossione, che - prima dell'introduzione delle tecnologie informatiche - veniva condotta con metodologie tradizionali basate sull'uso del supporto cartaceo. Ciò ha implicato uno sforzo organizzativo notevole, il cui risultato è stato di eliminare pressoché totalmente il flusso del supporto cartaceo all'amministrazione. Il sistema potrà dunque essere uniformemente esteso con le medesime caratteristiche a tutti i *Länder*.

Il programma - prosegue il signor HANDROCK - è innanzitutto in grado di fornire immediatamente notizie sui ritardi nei pagamenti, rendendo così agevole stabilire quale sia il provvedimento da adottarsi di volta in volta nei confronti del contribuente moroso. I pagamenti delle imposte avvengono per lo più attraverso il sistema bancario con modalità diverse: le aziende private tendono ad evitare, tuttavia, il pagamento a mezzo di bonifico, poiché non hanno certezza sulla data dell'accredito, a fronte di ben precise scadenze fiscali. Più diffuso è, invece, il pagamento a mezzo di bonifico per le tasse automobilistiche o per altre tasse in relazione alle quali non sono previsti termini eccessivamente rigidi di scadenza per il pagamento. Le comunicazioni tra l'amministrazione finanziaria ed il sistema bancario avvengono poi con lo scambio di supporti magnetici, e non ancora automaticamente attraverso la rete telematica. Tale modalità di scambio non è, peraltro, imputabile a ritardi tecnologici dell'amministrazione, ma ad una scelta compiuta in questo senso dallo stesso sistema bancario.

Il deputato PISTONE chiede attraverso quali modalità avvenga, nel rispetto delle reciproche competenze, il coordinamento tra *Bund* e

Länder in occasione dell'adozione di decisioni su questioni fiscali di interesse generale.

Il signor HANDROCK premette che i rapporti tra *Bund* e *Länder* sono, in questo specifico campo, regolati con legge federale. Il coordinamento avviene attraverso gruppi di lavoro comuni, che adottano le decisioni secondo il principio della maggioranza numerica: ogni *Land*, indipendentemente dalle sue dimensioni geografiche o demografiche, esprime un voto.

Il presidente MANTICA pone un quesito inteso ad approfondire la conoscenza della dinamica dei rapporti fra *Länder* economicamente più floridi e *Länder* meno ricchi relativamente all'attuazione della normativa fiscale ed, in particolare, del principio costituzionale di solidarietà, che impone una sorta di redistribuzione tra i diversi *Länder* del gettito fiscale, attraverso opportuni trasferimenti.

Il signor HANDROCK chiarisce che le modalità e le entità della redistribuzione del gettito fiscale sono regolati con legge federale nel tenenziale rispetto della norma costituzionale, in base alla quale nei diversi *Länder* del Paese occorre garantire condizioni di vita simili. Il meccanismo di redistribuzione è comunque costantemente aggiornato in ragione dell'evolversi delle condizioni economiche dei *Länder*. I *Länder* che – a seguito dell'applicazione di tali regole – si dovessero ritenere svantaggiati possono far ricorso al Tribunale Costituzionale.

Il senatore MONTAGNA chiede quali siano, oltre a quelle illustrate, le fasi successive del procedimento di riscossione e quale sia, relativamente a ciascuna di esse, il ruolo delle tecnologie informatiche.

Il signor HANDROCK sottolinea che alla riscossione coattiva delle imposte non pagate si fa ricorso dopo aver inoltrato al contribuente moroso una serie di solleciti ed eventualmente attraverso l'accensione automatica di forme di garanzia reale. Precisa, peraltro, che il programma informatico di riscossione è utile a facilitare la riscossione di importi già determinati e non è finalizzato, di per sé, a migliorare le tecniche per contrastare l'evasione.

Una volta che sarà stato completamente realizzato il progetto FISCUS – prosegue il signor HANDROCK – ciascun impiegato delle amministrazioni finanziarie di tutti i *Länder* avrà a disposizione una piattaforma informatica comune a quella degli impiegati degli altri *Länder*, che faciliterà lo scambio di dati e le comunicazioni per via telematica tra i *Länder*, e tra *Länder* e *Bund*. Ciò potrà consentire la creazione, attraverso il sistema telematico, di una anagrafe fiscale e di un'unica posizione fiscale per ciascun contribuente in tutto il territorio tedesco. A questo riguardo, ricorda che i tentativi di introduzione di un codice fiscale unico del contribuente, attuati in Germania già 25 anni fa, sono falliti per una serie complessa di ragioni, non ultime la notevole rigidità delle leggi protettive della *privacy* del cittadino.

Il presidente MANTICA chiede se – ad avviso degli interlocutori – il livello di efficienza dei sistemi di riscossione attualmente adottati sia equivalente nei vari *Länder* e quali siano i meccanismi di correzione delle eventuali differenze esistenti.

Il signor HANDROCK puntualizza che le differenze eventualmente esistenti non sono costanti nel tempo e comunque che, secondo quanto è dato di ricavare dalle statistiche disponibili, il sistema nel suo complesso può ritenersi efficiente. L'efficienza del sistema è, peraltro, oggetto di costante controllo sia a livello di *Land* che di *Bund* e le relazioni redatte dagli organismi di controllo contabile sono presentate al parlamento, che può esortare, se del caso, i vari *Länder* ad adottare opportuni provvedimenti correttivi.

Il sen. MONTAGNA chiede se, oltre al programma informatico per la riscossione, il Land NordReno-Vestfalia abbia in fase di studio o di attuazione ulteriori progetti di informatizzazione del sistema fiscale.

Il signor HANDROCK informa la Delegazione che – in occasione dell'introduzione dell'Euro – il *Land* ha avviato l'attuazione di un progetto di controllo aziendale che dovrebbe essere portato a compimento entro il quarto trimestre del 2000, nonché di due progetti rispettivamente finalizzati al controllo del reddito delle persone giuridiche ed all'automazione delle casse delle amministrazioni delle finanze. Ciò implicherà un notevole sforzo organizzativo da parte degli uffici.

Il deputato PISTONE chiede quale siano i principali sistemi adottati dall'amministrazione finanziaria del *Land* per contrastare l'evasione fiscale.

Ha la parola il signor BUSCH, il quale specifica che la procedura di controllo ha inizio con l'identificazione del contribuente e la verifica dell'avvenuto compimento di tutti gli adempimenti dovuti. Si effettuano successivamente delle «prove di plausibilità» delle imposte pagate dal singolo contribuente rispetto alla capacità contributiva riscontrata in precedenza. Tali prove – precisa il signor KLINK – sono effettuate a campione dividendo opportunamente i contribuenti per categorie sulla base delle attività professionali svolte da ciascuno. Tuttavia, a seguito dell'abolizione della tassa sul patrimonio – della quale non pare allo stato probabile una reintroduzione –, non è più possibile incrociare i dati relativi al reddito con quelli relativi alla consistenza patrimoniale dei contribuenti, un tempo acquisiti proprio in sede di applicazione dell'imposta sul patrimonio. Il sistema automatico di controllo – prosegue il signor KLINK – consente l'identificazione di posizioni di «pericolosità fiscale» dei contribuenti, che vengono quindi segnalati ad un diverso ufficio dell'amministrazione, che effettua ulteriori controlli al fine di verificare il fondamento dei «sospetti» sollevati dall'altro ufficio.

Il presidente MANTICA rivolge una domanda intesa a conoscere entro quali tempi viene effettuato il controllo dal momento della presentazione della dichiarazione dei redditi.

Il signor KLINK sostiene che non può individuarsi in maniera uniforme una durata precisa, ma che in generale la liquidazione dell'imposta da parte dell'ufficio avviene in un lasso di tempo compreso tra le tre e le cinque settimane.

Il deputato PACE chiede quali meccanismi di controllo siano applicati dall'amministrazione per verificare se il contribuente abbia dichiarato i propri dati fiscali con esattezza e completezza.

Il signor KLINK rileva che l'amministrazione ha in questo caso un lasso di tempo di dieci anni per effettuare le contestazioni, che dovesse rendersi necessarie sulla base di riscontri con dati esterni alla dichiarazione, ad esempio con le comunicazioni concernenti i trasferimenti immobiliari trasmesse all'amministrazione direttamente dai notai. Allo stesso modo, i soggetti che gestiscono patrimoni ereditari hanno l'obbligo di effettuare alcune comunicazioni all'amministrazione concernenti l'entità e la spettanza dei patrimoni amministrati. Tali comunicazioni, che avvengono ancora secondo modalità di trasmissione tradizionale, saranno automatizzate in tempi brevi, che – almeno per quanto riguarda il *Land NordReno-Vestfalia* – dovranno essere contenuti entro l'anno 2000.

Il deputato VANNONI chiede in quanto sia stimabile l'entità dell'evasione fiscale nel *Land NordReno-Vestfalia* e, per contro, in quanto sia stimabile la percentuale di recupero delle somme evase.

Il signor BUSCH sottolinea le difficoltà tecniche di effettuare stime precise in ordine all'evasione, essendo i risultati dei tentativi di quantificazione diversi a seconda dei parametri adottati. Quanto all'entità del gettito recuperato, risulta che nel *Land NordReno-Vestfalia* sono stati recuperati nel 1997 circa 9.000 milioni di marchi grazie all'impiego di circa 4.500 accertatori; con riferimento all'intero territorio federale, sono stati recuperati circa 25.000 milioni di marchi con l'impiego di circa 18.000 accertatori. Una larga percentuale di tale gettito complessivo deriva dall'accertamento sul reddito delle persone giuridiche ed una minima percentuale da accertamenti compiuti a seguito di specifiche segnalazioni di evasioni fiscali.

Il personale impiegato negli accertamenti – aggiunge il sig. MAERKER – proviene da uffici che effettuano la fase interna dell'accertamento, ed è sottoposto ad un periodo di formazione pratica di nove mesi in affiancamento agli accertatori che effettuano le verifiche direttamente presso il contribuente. Il costo per l'amministrazione è di circa 100.000 marchi all'anno per ogni accertatore, che percepisce circa 72.000 marchi all'anno lordi di stipendio, soggetti ad un'imposta sul reddito di circa il

30 per cento. Coloro che accettano di svolgere accertamenti all'esterno degli uffici dell'amministrazione non godono di alcuna forma di incentivazione economica, ma possono sperare in più rapidi avanzamenti di carriera. È stato calcolato, inoltre, che un accertamento presso una ditta di piccole dimensioni abbia il costo medio di circa 9.000 marchi, che rappresenta in media circa il 38 per cento del recupero che si ottiene attraverso l'accertamento; un accertamento presso una grande azienda costa circa 19.700 marchi, che rappresentano il 9 per cento circa del recupero; ogni accertamento su gruppi societari costa, infine, circa 53.000 marchi pari, in media, al 3,5 per cento del recupero ottenibile a seguito dell'accertamento. Per contro, un accertamento su aziende agricole e forestali costa circa 9.200 marchi, che rappresenta circa il 55 per cento del gettito recuperabile. Per quanto attiene all'evasione in senso proprio, il costo del relativo accertamento (che comprende anche il costo degli accertamenti effettuati preventivamente all'interno dell'amministrazione) è di 20.400 marchi, pari a circa il 16 per cento del recupero. Ogni accertamento speciale esterno per l'IVA costa, infine, una media 1.717 marchi, pari al 7 per cento del gettito recuperabile.

Per quanto attiene alla valutazione del recupero del gettito, il signor HANDROCK ed il signor KLINK chiariscono, inoltre, che esistono gruppi di lavoro composti da rappresentanti di diversi *Länder* e del *Bund*, che elaborano le relative stime sulla base delle informazioni provenienti dai *Länder*. A livello di *Land* Nord Reno-Vestfalia, esiste inoltre un ulteriore gruppo interno di valutazione del gettito e dei costi, che opera anche attraverso simulazioni dell'impatto su tali fattori delle modifiche subite dalla normativa fiscale.

Il presidente MANTICA pone alcune domande circa il grado di stabilità della normativa fiscale tedesca e l'incidenza eventuale di tali modifiche sull'efficienza del sistema. Chiede, inoltre, se ed attraverso quali modalità i *Länder* partecipino al procedimento legislativo in materia fiscale.

Il signor MAERKER premette che, in materia di legislazione fiscale, la Costituzione prevede una competenza esclusiva del *Bund*, per alcune imposte determinate, una potestà legislativa concorrente dei *Länder*. Il *Bund* emana inoltre direttive unitarie di carattere generale per l'applicazione e l'esecuzione delle leggi fiscali, che vengono uniformemente applicate sull'intero territorio, salvo una ridotta autonomia interpretativa delle amministrazioni finanziarie dei singoli *Länder*.

Il signor HANDROCK chiarisce che la partecipazione dei *Länder* al procedimento legislativo in materia fiscale avviene attraverso il *Bundestag*, il cui assenso è richiesto per l'approvazione di tutte le leggi fiscali. Ad esempio, il progetto di riforma fiscale proposto dal precedente governo Kohl è stato respinto proprio a causa dell'opposizione del *Bundesrat*.

La normativa fiscale – aggiunge a tale riguardo il signore BUSCH – può subire modifiche sia a seguito di interventi legislativi o comunitari, sia a seguito delle decisioni della giurisprudenza e delle direttive interpretative ed applicative dell'amministrazione finanziaria. Gli interventi sulla normativa fiscale possono, pertanto, rappresentare uno strumento di notevole incidenza sociale e sono pertanto oggetto di vivace dibattito a livello politico. Ad esempio, proprio attualmente è in corso un approfondito dibattito circa l'introduzione della cosiddetta «ecotassa».

Il senatore MONTAGNA chiede con quali modalità l'amministrazione garantisce al contribuente le necessarie informazioni circa la propria posizione fiscale.

Il signor HANDROCK precisa che l'amministrazione sta incrementando e perfezionando i sistemi di comunicazione con il contribuente attraverso la rete Internet. Inoltre, i modelli per la dichiarazione dei redditi inviati al contribuente recano l'indicazione del funzionario responsabile, al quale il cittadino può rivolgersi per ottenere informazioni.

Circa i termini per la presentazione delle dichiarazioni dei redditi, il signor MAERKER aggiunge che essi non sono uniformemente prefissati per tutte le categorie di contribuenti. Pertanto le dichiarazioni giungono agli uffici durante tutto il corso dell'anno. Ciò esige che l'amministrazione organizzi la propria attività di liquidazione dell'imposta con criteri di sempre maggiore flessibilità. A tal fine i contribuenti vengono divisi in quattro categorie – società di capitali, società di persone, società industriali, altri contribuenti privati – e controllati relativamente alla tassa sul reddito, all'IVA ed ad una speciale imposta comunale sul reddito delle aziende. A ciascun funzionario è affidato, in relazione a ciascuna delle predette categorie, in media il controllo annuo di 380 società di capitale o di 540 società di persone o di 700 ditte individuali o di 1.700 contribuenti privati. Inoltre, ciascun funzionario può seguire in media fino a 20 casi al giorno ed il suo lavoro si svolge su 207 giorni lavorativi all'anno.

Il termine di presentazione della dichiarazione dei redditi – precisa infine il signor HANDROCK su richiesta del deputato PACE – è il 30 maggio se il contribuente presenta personalmente la dichiarazione ed il 30 settembre (prorogabile fino al 31 aprile dell'anno successivo) se il contribuente presenta la dichiarazione avvalendosi di un commercialista.

L'incontro ha termine alle ore 13.

15 gennaio 1999 – Apeldoorn, Sede del Centro di automazione tributaria del Ministero delle finanze olandese

Incontro con il dr. John Van de Poll, direttore del Centro, con il dr. Alfons Van der Toorn, direttore del Centro e con il sig. Joep Jansen, funzionario della Direzione Pianificazione e controllo del Ministero delle finanze olandese.

L'incontro ha inizio alle ore 9,45.

Dopo l'intervento del dottor VAN DE POLL – il quale porge il benvenuto alla Delegazione a nome del Centro di automazione tributaria, che ha la responsabilità della gestione e dello sviluppo dei sistemi informatici dell'amministrazione delle finanze olandese – ha la parola il signor JANSSEN, il quale premette che il Ministero delle finanze olandese ha la diretta responsabilità della gestione dell'automazione del sistema tributario e della politica della computerizzazione. L'obiettivo dell'amministrazione – che dispone già di un sito Internet – è quello di rendere possibile una completa interazione del contribuente con l'amministrazione per via telematica, al fine di consentire che una serie di operazioni – presentare dichiarazioni, effettuare pagamenti, presentare ricorsi, chiedere informazioni – possa avvenire per via telematica. Rileva altresì che nei Paesi Bassi il gettito tributario complessivo per il 1997 – su una popolazione di circa 15 milioni di abitanti – è stato di 104 miliardi di Euro, tenuto conto che – oltre alle imposte – l'amministrazione riscuote anche gli oneri previdenziali delle imprese. Altre attività svolte dall'amministrazione riguardano la registrazione dei contribuenti, la supervisione delle attività di import-export, la contabilità societaria, la lotta alle frodi fiscali.

Per quanto attiene all'utilizzo delle tecnologie informatiche, a partire dal 1990 l'amministrazione ha avviato un profondo cambiamento degli obiettivi della propria azione e degli strumenti impiegati per raggiungerli. In precedenza, infatti, i sistemi informatici erano basati su procedure che avevano come finalità precipua quella di garantire la severa applicazione della normativa vigente: particolarmente elevato era inoltre il livello di operazioni manuali compiute dagli addetti, e i programmi informatici utilizzati non erano sempre collegati tra loro in maniera coordinata, essendo i meccanismi informatici il più delle volte tra loro separati per processo e per sistema. Ciò generava insufficienze nell'elaborazione dei dati e serie difficoltà gestionali.

Intorno al 1990, invece, l'amministrazione ha iniziato un profondo processo di cambiamento ed ha orientato l'applicazione delle proprie tecnologie informatiche non più alla semplice gestione delle operazioni prescritte dalla legge, ma all'individuazione di una serie di settori ben

delimitati dell'attività fiscale – i privati, le imprese, il trattamento delle imprese presso le dogane (in quest'ultimo settore il sistema registra circa 50 milioni di messaggi l'anno per via telematica) – che si qualificano come veri e propri «obiettivi-bersaglio», considerati e trattati nella loro globalità con l'ausilio delle tecnologie informatiche. Ciò ha comportato una riorganizzazione dei processi lavorativi e la riduzione drastica del flusso cartaceo. L'amministrazione sta, inoltre, tentando di dotare ciascun tavolo di lavoro (*desk*) di un *personal computer*, che consenta all'operatore di avere la disponibilità in tempo reale di tutti i dati necessari ad evadere le pratiche a lui affidate. Mentre in precedenza, infine, l'elaborazione dei dati avveniva esclusivamente in maniera centralizzata presso il Centro di Apeldoorn, attualmente si sta perseguendo una completa informatizzazione del sistema, che coinvolga tutti gli uffici dell'amministrazione.

A partire dall'inizio degli anni '90 – prosegue il signor JANSSEN – è stata anche attivata una vera e propria banca dati anagrafica dei contribuenti, che censisce circa 18 milioni di soggetti. Ogni imprenditore, ad esempio, ha un unico codice di identificazione, che consente di risalire in tempo reale al complesso delle operazioni da lui svolte. Il sistema è, inoltre, collegato all'anagrafe dei comuni, in maniera da garantire – attraverso il confronto di dati diversi – una maggiore efficienza del risultato. Parallelamente, è stato sviluppato anche un sistema che consente la presentazione delle dichiarazioni con strumenti elettronici: nel solo 1997 l'amministrazione ha fornito ai contribuenti 860 mila dischetti, ricevendone, con flusso di ritorno, circa 795 mila contenenti le dichiarazioni debitamente compilate. Inoltre, circa 245 mila dichiarazioni sono stati inoltrate via modem, attraverso la linea telefonica. Un prototipo di dichiarazione telematica è stato di recente lanciato anche attraverso la rete Internet.

In sostanza, l'amministrazione sta perseguendo una politica di gestione del sistema fiscale orientata verso il contribuente e finalizzata a rendere più semplice il compimento degli adempimenti dovuti. Ciò ha comportato l'impiego dei più moderni sistemi di programmazione e di linguaggio informatici ed un notevole impegno finanziario: nel quinquennio 1998-2003, infatti, saranno mediamente investiti nel sistema informatico dell'amministrazione fiscale circa 900 milioni di fiorini all'anno. L'investimento, da considerarsi allo stato ancora iniziale, sarà successivamente ridotto, a regime, tendenzialmente ai soli costi di manutenzione. In questo scenario, il contribuente e le sue esigenze sono al centro dell'attenzione del sistema, che lo considera non come soggetto di meri obblighi, ma come un vero e proprio «cliente».

Il programma per gli anni futuri – conclude quindi il signor JANSSEN – dovrà confrontarsi con importanti problematiche quali: il rinnovamento dei processi lavorativi, le problematiche generate dall'introduzione dell'Euro e dalla necessità di ritardare i sistemi informatici in occasione dell'anno 2000; l'evoluzione della normativa fiscale; la necessità di migliorare i processi di pianificazione e controllo. Si dovrà, inoltre, creare una vera e propria «architettura aziendale», basata sui linguaggi informatici *object oriented*, cioè riutilizzabili per ampi pacchetti di ap-

plicazioni e non per un'unica attività, e curare con sempre maggiore attenzione la formazione del personale. La normativa sulla protezione dei dati personali – che, nell'ambito dell'ordinamento olandese, è informata a regole di salvaguardia piuttosto rigorose – imporrà, infine, di predisporre le opportune strutture atte a garantire la tutela della sfera privata del contribuente.

Nel processo di attuazione di tali obiettivi non mancheranno di certo alcuni ostacoli derivanti, tra l'altro, dalla presenza di sistemi obsoleti non facilmente sostituibili in tempi brevi, dalle difficoltà di reclutamento di personale altamente specializzato in un contesto di mercato fortemente concorrenziale, dalle difficoltà di instaurare in maniera organica e coordinata collegamenti con i sistemi informatici delle altre amministrazioni e delle aziende private, dalle complessità connesse alla gestione ed al controllo dell'intero sistema.

Il presidente MANTICA pone alcune questioni intese ad approfondire la comprensione delle motivazioni della scelta dell'amministrazione delle finanze olandese di non esternalizzare la gestione del sistema informatico, affidandolo, come in Italia, ad una società privata. Tale scelta impone, tra l'altro, di elevare il livello dell'offerta per il reclutamento di personale specializzato sul mercato del lavoro.

Il signor JANSSEN premette che nel 1990 una Commissione ministeriale fu incaricata di studiare il modello più efficiente per l'informaticizzazione del sistema fiscale. La Commissione concluse i suoi lavori proponendo l'adozione di un sistema misto, nell'ambito del quale la responsabilità complessiva della gestione rimanesse allo Stato, ma fosse affidata a privati l'attuazione di determinate funzioni (ad esempio la produzione del *software* e la manutenzione dell'*hardware*). L'attuale assetto del sistema consente, pertanto, l'affidamento ad imprese del terziario di attività di produzione del software in relazione a taluni specifici tipi di imposte (ad esempio, il software per il calcolo sulle imposte sui redditi) e di manutenzione delle attrezzature, ferma restando la responsabilità di indirizzo e gestionale del Ministero. Tale possibilità comporta che l'amministrazione debba mettersi in concorrenza con imprese private sul mercato del lavoro al fine di acquisire professionalità di livello elevato; a tali operatori altamente specializzati il settore pubblico può offrire, oltre a retribuzioni adeguate, anche maggiori opportunità di formazione e disponibilità di tempo libero.

Il presidente MANTICA – nel sottolineare l'elevata entità degli investimenti pubblici nel campo dell'informatica fiscale – chiede se lo Stato olandese compia investimenti per l'informatica così ingenti anche in altri settori dell'amministrazione pubblica.

Il signor JANSSEN informa la Delegazione che non sono disponibili dati circa l'investimento complessivo dell'amministrazione statale nell'informatica. Con riferimento al sistema fiscale, va rilevato, tuttavia, che nel 1997 l'amministrazione comprese che, con i livelli di *budget* al-

lora previsti, si sarebbe presto determinato un notevole arretramento nel settore dell'informatica. Ciò ha determinato un incremento degli investimenti e, di recente, il governo in carica ha messo a disposizione ulteriori mezzi per l'impiego dell'informatica nella lotta alla frode: in pratica, investendo 200 milioni di fiorini si potranno recuperare 500 milioni di gettito evaso. A tal riguardo, si può segnalare come sia ben strano che in passato, investendo circa 100 milioni di fiorini, l'amministrazione riusciva a recuperarne fino ad un miliardo; l'abbassamento della percentuale di realizzo rispetto all'investimento è dovuto, però, al perfezionamento delle tecniche di frode fiscale. In conclusione, fa presente che la quota destinata all'informatica rappresenta un terzo del *budget* complessivo dell'amministrazione finanziaria. Quest'ultima riscuote 220 miliardi di fiorini a fronte di una spesa di tre miliardi. Per quanto attiene alla valutazione del rapporto tra costo e riscosso, gli esperti dell'amministrazione stanno tentando di valutare, inoltre, quale sia l'apporto dell'informatica nel miglioramento delle qualità ed efficienza delle procedure di riscossione.

Il sen. MONTAGNA – sottolineando l'interesse che assume la politica dell'amministrazione di considerare il contribuente come «cliente» – chiede quale sia la tipologia di dati oggetto di scambio per via informatica tra l'amministrazione ed i suoi «clienti».

Il signor JANSSEN sottolinea che tali scambi riguardano soprattutto i dati sull'importazione ed esportazione dei beni, anche in relazione alle ingenti attività economiche legate al porto di Rotterdam. Il sistema fiscale – prosegue il signor JANSSEN su richiesta di alcuni parlamentari – riesce inoltre a misurare oggettivamente la produttività dei propri dipendenti: la crescita della produttività lavorativa nel periodo dal 1992 al 1997 è stata di circa il 20 per cento a fronte di una relativa stabilità dei costi. La minima flessione dell'impiego è stata inoltre bilanciata da un aumento dei volumi lavorativi. Tali successi possono essere, in larga parte, considerati anche come il risultato dei notevoli investimenti nel campo dell'informatica.

Ha quindi la parola il dottor VAN DEN TOORN, il quale rileva preliminarmente come il sistema tributario olandese si basi sui principi della certezza e dell'equità, perseguendo obiettivi di efficacia e di induzione del contribuente all'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali (*compliance*). Non esiste una linea gerarchica diretta tra il Ministro e gli uffici incaricati della riscossione, e tutta l'attività si svolge all'impronta di un notevole spirito collaborativo; l'autonomia degli uffici operativi della riscossione è, peraltro, attualmente al centro di un vivace dibattito pubblico.

Il principio costituzionale di base in materia fiscale è costituito dall'equità di trattamento per tutti i contribuenti. Ad esso si affianca quello della certezza della norma fiscale, che ha come obiettivo anche di spingere il contribuente allo spontaneo adempimento e di garantire efficienza ed efficacia dell'amministrazione. In particolare, il principio della

certezza impone la chiarezza e la stabilità della norma fiscale, nonché la tutela delle posizioni quesite e degli investimenti già effettuati dal contribuente; il principio dell'efficacia implica, inoltre, l'effettività della legge fiscale e, di conseguenza, l'opportuna collaborazione tra livello politico ed uffici operativi.

Le leggi stabiliscono il quadro generale di riferimento della normativa fiscale e regolano le caratteristiche delle singole imposte. Fino al 1990, l'amministrazione effettuava ispezioni in relazione a singole imposte, con il risultato che il contribuente poteva assumere atteggiamenti diversi nei confronti del fisco in relazione ai singoli settori di volta in volta controllati. A partire dal 1990, l'amministrazione ha mutato la filosofia delle scelte operative, indirizzando la propria attenzione ai gruppi di contribuenti piuttosto che alle singole imposte e modificando anche la struttura degli uffici. I cambiamenti hanno riguardato sia l'organizzazione che le modalità di lavoro e, più in generale, la cultura ed i contenuti dell'attività di applicazione della normativa fiscale. Inoltre, mentre nel periodo dal 1960 al 1990 l'applicazione dei servizi informatici si era indirizzata all'efficienza dei singoli processi lavorativi, dopo il 1990 gli obiettivi del sistema si sono concentrati sul contribuente, considerato nella interezza della sua posizione fiscale, favorendo le possibilità della *compliance*. Attualmente, le fonti di informazioni sono in parte acquisite e gestite dall'amministrazione direttamente attraverso le dichiarazioni degli stessi contribuenti, in parte attraverso il sistema bancario (ad esempio per quanto attiene ai dividendi ed alle assicurazioni sulla vita), il che consente all'amministrazione di avere in ogni momento il quadro della complessiva situazione patrimoniale del contribuente.

Le informazioni acquisite con la dichiarazione dei redditi – prosegue il dott. VAN DEN TOORN – vengono confrontate con quelle già possedute, in maniera da determinare un «profilo di rischio» del contribuente; se il profilo rientra nei valori normali, non vengono svolti ulteriori accertamenti. Le caratteristiche sulla base delle quali viene costruita la matrice di rischio variano, inoltre, di anno in anno. In considerazione di tale obiettivo di fondo, è stata disegnata una ben precisa architettura del sistema informatico, che è in grado di confrontare i dati dell'ultima dichiarazione con quelli delle dichiarazioni passate e quelli acquisiti dall'esterno, in maniera da poter tracciare il profilo di rischio e rivolgere al contribuente ulteriori eventuali domande. Il sistema è, inoltre, in grado di gestire la riscossione degli oneri sociali e previdenziali, che in Olanda rientra nelle competenze dell'amministrazione finanziaria.

Le modalità di gestione dei dati riguardanti il contribuente sono attualmente al centro di importanti processi di cambiamento. L'obiettivo è quello di raggiungere una situazione in cui l'ufficio possa direttamente ed automaticamente informare il contribuente della sua complessiva posizione fiscale. A tal riguardo il signor VAN DEN TOORN rileva che attualmente la liquidazione delle imposte avviene o con il sistema della dichiarazione o, per alcune imposte (come, ad esempio, l'IVA), con il pagamento diretto. Nel primo caso, il pagamento avviene soltanto a seguito della comunicazione dell'amministrazione al contribuente circa