



IL SINDACATO DEI CITTADINI

COMMISSIONE FINANZE E TESORO DEL SENATO

Indagine conoscitiva sulla fiscalità e sul rapporto tra contribuenti e fisco

Audizione di Domenico Proietti – Segretario Confederale della UIL

La UIL esprime apprezzamento per l'odierna audizione delle Confederazioni sindacali su una questione cruciale, quale quella relativa al funzionamento della macchina tributaria.

L'audizione è particolarmente importante perché in passato non sempre le parti sociali sono state chiamate ad esprimere le proprie proposte.

La UIL ha sempre posto grande attenzione al funzionamento dell'Amministrazione Finanziaria e del sistema fiscale in generale ed oggi intendiamo avanzare le nostre proposte innanzitutto in merito al contrasto dell'evasione fiscale che rappresenta il vero problema del sistema fiscale italiano. L'enorme livello di evasione fiscale incide infatti su tutti i possibili interventi sistemici di riforma che se anche funzionerebbero in un sistema normale rischiano di non raggiungere l'obiettivo in un sistema come il nostro caratterizzato da questa grande anomalia. Avanziamo poi le nostre proposte riguardo il miglioramento dell'attività di controllo e accertamento, il funzionamento delle agenzie fiscali, lo Statuto del Contribuente e la Delega Fiscale recentemente varata dal Parlamento.

UNA SVOLTA NELLA LOTTA ALL'EVASIONE E ALL'ELUSIONE FISCALE

Negli ultimi anni sotto la spinta dell'azione del sindacato ed anche grazie al modello organizzativo per agenzie, caratterizzato da una maggiore flessibilità sotto il profilo gestionale, finanziario e contabile, l'attività di contrasto all'evasione ha fatto registrare complessivamente risultati migliori.

I dati riassunti nelle tabelle seguenti mostrano, in maniera evidente, che si è ancora lontani dall'ottenere risultati davvero soddisfacenti sia sotto il profilo del contrasto all'evasione sia sotto il profilo di una maggiore *compliance* da parte del contribuente.

RISCOSSIONI DA ACCERTAMENTO

ENTRATE ERARIALI E NON ERARIALI (IMPOSTE, SANZIONI, INTERESSI DERIVANTI DALLA COMPLESSIVA AZIONE DI CONTRASTO ALL'EVASIONE)

Attività	2007	2008	2009	2010	2011	2012
a) Accertamenti	2.556	3.438	5.411	6300*	7.200	7.400
b) Controlli formali	329	283	281			
Totale (a+b)	2.885	3.721	5.692	6.300	7.200	7.400
c) Liquidazione automatizzata	3.491	3.244	3.438	4.300	5.500	5.100
Totale attività (a+b+c)	6.376	6.965	9.130	10.600	12.700	12.500

Fonte: Agenzia delle Entrate

*Dato disaggregato non più disponibile.

L'obiettivo per il 2013 è stato fissato in 10.2 mld.

VERIFICHE E INTERVENTI ESTERNI

INTERVENTI ESTERNI (VERIFICHE E CONTROLLI MIRATI)

Anno	Numero accertamenti
2005	10.784
2006	9.332
2007	11.306
2008	16.306
2009	9.425
2010	9.559
2011	9.924
2012	8.682

Fonte: Agenzia delle Entrate

(2012: Attività istruttoria esterna soggetti grandi dimensioni N.382; medie dimensioni 3.300, imprese di piccole dimensioni e professionisti (verifiche) 5.000)

NUMERO ACCERTAMENTI ORDINARI ILDD. IVA REGISTRO DI INIZIATIVA AG.ENTRATE ASSISTITI DA INDAGINI FINANZIARIE

Anno	Accertamenti
2008	6.982
2009	8.756
2010	9.371
2011	11.824
2012	13.246

Fonte: Agenzia Entrate /rapporto evasione 2013-Senato

Per gli anni 2011 e 2012 sono ricomprese anche le indagini riferite all'imposta registro)

ACCERTAMENTI ORDINARI II.DD. CON DETERMINAZIONE SINTETICA DEL REDDITO DELLE PERSONE FISICHE (REDDITOMETRO)

Anno	Numero accertamenti	Maggiore Imposta Accertata (mln)	Maggiore Imposta Definita (mln)
2008	15.153	285	22
2009	28.310	460	59
2010	30.446	501	96
2011	36.390	586	108
2012	37.166	626	66

Fonte: Agenzia delle Entrate

Numero accertamenti

Anno	Numero accertamenti ii.dd. Iva e Irap (compresi gli accertamenti parziali automatizzati)	Maggiore imposta accertata (MIA)
2008	644.465	20.318
2009	711.932	26.662
2010	705.580	27.849
2011	697.000	30.400
2012	683.298	28.560

Fonte: Agenzia delle Entrate

Questi dati, evidenziano da un lato che le riscossioni riferite all'attività di contrasto all'evasione sono aumentate grazie ad una politica investigativa più mirata, dall'altro che il numero degli accertamenti e dei soggetti che ogni anno vengono controllati rimane pressoché costante negli anni. La Corte dei Conti¹ ha analizzato l'attività di controllo dell'Agenzia delle Entrate per gli anni 2010, 2011 e 2012 arrivando alle seguenti conclusioni:

“Tuttavia, se escludiamo dal numero dei controlli quelli parziali di tipo automatizzato (n.339.646 nel 2012), in quanto normalmente connessi ad evasioni minori e in buona parte estranee all'universo dei soggetti titolari di attività produttive indipendenti, il numero dei controlli fiscali eseguiti nei settori delle imposte dirette, dell'Iva e dell'Irap, si riduce a 343.652. Poiché tale dato a sua volta, comprende anche un ampio numero di controlli di fatto parziali, ancorché non automatizzati, si può affermare che a fronte di un universo di quasi 5 milioni di contribuenti che svolgono attività indipendenti e, come tali, a maggior rischio di evasione, il numero di controlli approfonditi che l'Agenzia delle entrate, con l'ausilio della Guardia di finanza riesce a mettere in campo annualmente difficilmente supera i 200.000 all'anno, dato questo che equivale ad una probabilità di controllo approfondito ogni 20 anni di attività.”

Il livello di deterrenza complessiva è, dunque, inadeguato a fronteggiare il fenomeno dell'evasione, che il Ministero dell'Economia ed altri istituti pubblici come l'Istat valutano ormai in oltre 130

¹ Corte dei Conti, sezioni riunite in sede di controllo, Considerazioni in merito alle strategie e agli strumenti per il contrasto all'evasione fiscale. Giugno 2013

miliardi di euro all'anno mentre, secondo altre fonti, sarebbero addirittura pari a 180 miliardi², le risorse sottratte al fisco.

L'amministrazione ha recuperato in 13 anni quanto l'evasione sottrae all'erario in un anno.

Nel periodo 2010-2012 le riscossioni riferite all'attività di contrasto all'evasione sono state pari a circa 36 mld, dei quali circa 15 sono da attribuire alla riliquidazione automatica delle dichiarazioni.

Mediamente, in un anno viene sottoposto ad accertamento, (escluso quello parziale automatizzato) circa il 5% dei contribuenti non tenuti totalmente o parzialmente al sostituto d'imposta (persone fisiche titolari di partita Iva, società, enti non commerciali). Conseguentemente una elevatissima percentuale di contribuenti può fare affidamento su una soglia di "non punibilità", rimanendo indenne da controlli nell'arco temporale oltre il quale scatta la decadenza.

La consapevolezza dell'alto livello di "impunità fiscale" costituisce una, non l'unica, delle cause che hanno alimentato l'illegalità fiscale che, come abbiamo visto, sottrae annualmente alla finanza pubblica risorse immani e consente anche di fruire di agevolazioni fiscali e di servizi sociali agevolati non spettanti, per le ricadute che i redditi non dichiarati hanno nel sistema l'Isee.

Le misure di *compliance*, fondamentali in un sistema fondato sull'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali, non potranno conseguire risultati significativi se non viene elevato il livello di deterrenza, se non diminuisce cioè l'elevata probabilità di "farla franca".

Si consideri che da un'analisi dell'Amministrazione è emerso che i contribuenti soggetti a studi di settore che hanno avuto un controllo, negli anni successivi hanno incrementato le rispettive dichiarazioni dei redditi di oltre il 100% rispetto a quanto dichiarato negli anni d'imposta antecedenti a quello dell'accertamento.

Per aumentare il livello di deterrenza la via maestra è quella di aumentare i controlli e ciò anche in considerazione dei risultati (scarsi) ottenuti con gli strumenti via via introdotti per far emergere le basi imponibili (bolle di accompagnamento, elenchi clienti, ricevute fiscali, coefficienti di ricavi, coefficienti di reddito, parametri, studi di settore, redditometro).

La UIL chiede di introdurre una regola in base alla quale si fissi un periodo temporale minimo (cinque anni) nell'arco del quale venga effettuato almeno un controllo sui contribuenti non soggetti a ritenute alla fonte, considerato che chi ha il sostituto d'imposta è sottoposto a prelievo e controlli mensili ed annuali

² Secondo Richard Murphy, fondatore di Tax Justice Network e inserito da "International Tax Review nell'elenco delle 50 persone più influenti al mondo in materia di fisco, sarebbe 180.2 miliardi i danari sottratti ogni anno alle casse dello Stato.

L'Agenzia delle Entrate² ha calcolato che la sola evasione fiscale in materia di Iva e di Irap determina una perdita di gettito di 46 miliardi di euro all'anno.

L'evasione per l'Iva è mediamente pari al 29.3%, con un differenziazione a livello territoriale del 40.1% al Sud e nelle Isole, del 24.6% al Centro, del 24.5% nel Nord est e del 25.7% nel Nord ovest.

Per quanto riguarda l'Irap l'evasione viene calcolata al 19.4% con variazioni a livello territoriale rispettivamente del 29.4% al Sud e nelle Isole, del 21.4% al centro, del 17.5% nel Nord est e del 12.7% nel Nord ovest.

La Corte dei conti nella relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali negli esercizi 2011-2012 ha rilevato che la sottrazione di base imponibile Iva sarebbe di arrivata a 250 miliardi, con una conseguente perdita di gettito di 46 miliardi di euro, mentre la base imponibile Irap evasa sarebbe di circa 227 miliardi, con una perdita annuale di gettito regionale, prendendo a riferimento l'aliquota di base del 3.9%, sarebbe dell'ordine di 9 miliardi,(pari al 20% del gettito potenziale dell'imposta).

L'Istat stima il valore aggiunto dell'economia sommersa, (tutte le attività legali di produzione di beni e servizi collegate a fenomeni di mancata dichiarazione fiscale e contributiva) nell'ordine di 238 miliardi di euro, pari al 17% circa del Prodotto interno lordo (PIL). La pressione fiscale che effettivamente sopportano i contribuenti che adempiono correttamente ai propri obblighi fiscali risulta sicuramente più alta di quella "apparente" rilevata dalle statistiche ufficiali: nel 2004 la pressione fiscale effettiva superava di oltre 10 punti percentuali quella apparente (stima Agenzia delle Entrate).

Migliorare l'efficienza nell'attività di controllo e di accertamento

La UIL ritiene che i principi e criteri direttivi fissati nella Delega, consentano l'introduzione di misure organizzative e gestionali per rendere più efficace, efficiente e trasparente la macchina fiscale.

La revisione della disciplina dell'organizzazione delle agenzie fiscali, oggetto di delega, deve prevedere non solo una implementazione ma anche un utilizzo più razionale ed efficiente delle risorse umane e finanziarie dedicate all'attività di controllo e di accertamento.

In questi anni lo Stato ha fatto investimenti consistenti per dotare l'Amministrazione fiscale di tecnologie e banche dati, considerate oggi fra le migliori al mondo, ma occorre che anche sotto il profilo organizzativo vengano poste le condizioni affinché le enormi potenzialità dell'Anagrafe tributaria, oggi sottoutilizzate, possano dare adeguati risultati sul versante del contrasto all'evasione.

Il continuo ampliarsi delle attività istituzionali a seguito delle innumerevoli convenzioni con i vari enti territoriali e non in materia di semplificazione, assistenza e contrasto all'evasione e, da ultimo, l'incorporazione con l'Agenzia del Territorio, ha notevolmente aumentato il numero di "prodotti" e di attività dell'Agenzia delle Entrate; conseguentemente è aumentato ulteriormente il già elevato grado di complessità organizzativa e gestionale.

Una struttura dedicata ai controlli

In questo contesto va fatta una riflessione sull'opportunità di prevedere, in analogia a quanto avviene da alcuni anni nel sistema spagnolo, una **struttura dedicata in via esclusiva ai controlli**, dotata di strumenti e regole gestionali idonee a governare l'intero processo di accertamento, dalla selezione dei soggetti da sottoporre a controllo fino alla difesa degli interessi erariali in contenzioso, le cui specificità non trovano riscontro in altre attività amministrative svolte dall'Agenzia delle Entrate.

Questa struttura dovrebbe essere caratterizzata da un agile sistema di *governance* e in essa vanno fatte confluire tutte le preziose risorse umane che già oggi si occupano dell'attività investigativa, a partire dagli uffici studi ed analisi, incrementate con altre professionalità oggi impiegate in attività e routinarie nonché adeguate risorse finanziarie.

Questo processo di riorganizzazione andrebbe in direzione della necessaria ed auspicata razionalizzazione del sistema dei controlli, dove è avvertita l'esigenza di un potenziamento e di un'unica cabina di regia³,

Il modello organizzativo a basso tasso di burocrazia ed elevata managerialità, dedicato esclusivamente al contrasto dell'evasione e che, in coerenza con le modifiche già da qualche anno introdotte con l'"atto unico" di accertamento (limitato, ancora, al solo accertamento delle Imposte sui redditi, dell'Iva e dell'Irap, nonché al connesso provvedimento di irrogazione delle sanzioni e che racchiude in sé sia la fase della riscossione che dell'accertamento, per accorciare i tempi tra l'accertato e il riscosso) deve porre al centro non più il tributo evaso, ma l'intera posizione "*contributiva*" del soggetto ai sensi dell'articolo 53 della Costituzione.

Si tratta di un modello organizzativo che, alla luce del necessario raggiungimento degli obiettivi di semplificazione e riduzione degli adempimenti, di certezza del diritto nonché di uniformità e chiarezza nella definizione delle situazioni giuridiche soggettive attive e passive dei contribuenti e delle funzioni e dei procedimenti amministrativi, dia attuazione alla previsione, contenuta nella legge delega, di "una complessiva razionalizzazione e sistematizzazione ... dell'accertamento relativa alla generalità dei tributi". Lo si può fare attraverso:

³ Si consideri, ad esempio, che nell'attuale realtà organizzativa le competenze in materia di controlli sull'Iva intracomunitaria sono in capo sia all'Agenzia delle Entrate, sia all'Agenzia delle Dogane, (oltre alle competenze proprie della Guardia di Finanza). Una ripartizione che non sempre ha avuto come punto di riferimento l'efficienza organizzativa, quanto la difesa di ruoli e funzioni di parte, assegnati in realtà lontane e non più attuali.

- Ampliamento del contrasto di interessi , che sappia da un lato interessare l'area dei servizi alle persone e il commercio, e dall'altro preveda strumenti adeguati, soprattutto di natura informatica, per contrastare abusi e comportamenti fraudolenti. Inoltre chiediamo il rafforzamento di meccanismi "premiali" per aumentare significativamente la *compliance* attraverso la semplificazione degli adempimenti per talune categorie di contribuenti che adottino, dietro opzione, regole fiscali preventivamente definite dall'Amministrazione;
- La revisione del sistema sanzionatorio, a partire da quello penale, al fine di rendere effettiva l'applicazione della pena anche grazie ad una ridefinizione delle soglie penalmente rilevanti;
- L'introduzione di una sanzione accessoria che preveda una interdizione all'accesso alle agevolazioni fiscali e a taluni servizi pubblici (dalla retta per l'asilo nido, alla contribuzione per la mensa scolastica alle tasse universitarie solo per rimanere in ambito) per un periodo temporale correlato all'entità dei redditi evasi;
- Il potenziamento del ruolo degli enti locali, che va rafforzato attraverso un loro effettivo coinvolgimento nella strategia e nell'attività di contrasto all'evasione, a partire da quella di "prossimità", maggiormente visibile sul territorio. Importante anche il miglioramento dei meccanismi di incrocio delle tante banche dati pubbliche presenti nel paese prevedendo al tempo stesso modalità e procedure altamente informatizzate;
- L'investimento sull'elemento umano per aumentare e migliorare le enormi potenzialità dell'Anagrafe tributaria. Occorre dotare gli uffici fiscali di risorse adeguate ai rispettivi bacini d'utenza. Nella consapevolezza che, come ha da sempre sostenuto la Uil, le spese per un miglior funzionamento della macchina fiscale rappresentano per il Paese un prezioso e remunerativo investimento tanto che ogni euro investito in tale direzione consente di recuperarne almeno quattro, con benefici quindi sia sotto il profilo economico sia sotto il profilo sociale.

Da ultimo lasciamo alla valutazione di Codesta Commissione una questione "antica", quella cioè di una complessiva riconsiderazione dell'intero apparato investigativo fiscale, civile e militare. Dobbiamo interrogarci se oggi abbia ancora reale motivazione la separazione dell'attività di verifica per lo più affidata alla Guardia di Finanza, da quella dell'accertamento affidata all'Agenzia delle Entrate e se non si debbano fare passi in avanti in direzione di una integrazione delle due funzioni oggi separate. Questa integrazione, oltre ad efficientare l'attività di contrasto all'evasione, contribuirebbe alla riduzione del costo complessivo, quantomeno con l'eliminazione di duplicazioni di funzioni e con la realizzazione di economie di scala.

La gravità del fenomeno dell'illegalità fiscale deve spingere a una coraggiosa revisione dell'intero apparato dei controlli, nella consapevolezza che a regole immutate i risultati che attendiamo ben difficilmente potranno essere raggiunti.

Ma tutti i miglioramenti che si potranno ottenere sotto il profilo organizzativo dovranno essere supportati da una determinata e condivisa volontà politica che a volte è mancata e a volte si è manifestata in modo contraddittorio.

Per la UIL tutte le risorse recuperate con la lotta all'evasione fiscale devono essere destinate a ridurre le tasse, a cominciare dai lavoratori dipendenti e dai pensionati.

IL RUOLO DELLE AGENZIE FISCALI

L'esperienza ultradecennale del modello organizzativo per agenzie ci consente di soffermare l'attenzione sui seguenti aspetti.

Sistema delle convenzioni fra Ministero e Agenzie fiscali

Il vigente sistema convenzionale appare carente sotto il profilo programmatico degli obiettivi da perseguire e ciò anche a causa della tardiva stipulazione delle convenzioni che di norma avviene circa a metà anno.

Inoltre, il susseguirsi di ulteriori adempimenti in capo agli uffici operativi in conseguenza delle molteplici convenzioni stipulate a livello territoriale con i vari enti - enti previdenziali, Comuni, Regioni, associazioni di categoria, ecc. - condizionano il raggiungimento degli obiettivi fissati in convenzione e possono determinare incertezze in ordine alle priorità politiche delineate nell'atto annuale di indirizzo

Appare necessario, pertanto, che il sistema delle convenzioni "aggiuntive", talora remunerative per l'Agenzia, sia effettivamente compatibile con gli obiettivi fissati in convenzione dal Ministero e che non abbiano ricadute negative sulle attività di controllo.

Occorre un monitoraggio dei descritti ulteriori adempimenti che progressivamente vanno ad aggiungersi alle attività ordinariamente programmate nelle strutture territoriali dell'Agenzia, in quanto in queste convenzioni aggiuntive, i risultati conseguiti e le risorse impiegate non sono soggette alla vigilanza ministeriale, in base all'attuale assetto normativo.

La UIL ritiene che anche queste attività debbono essere attratte nell'ambito della *governance* che il Dipartimento delle Finanze esercita sulle Agenzie Fiscali.

In termini più generali andrebbe fatta chiarezza, sul c.d. "autofinanziamento" che, seppur di contenuto limitato, genera una sorta di "conflitto di interessi": da un lato, infatti, le agenzie sono tenute a svolgere i compiti assegnati in convenzione dal Ministero, dall'altro hanno facoltà di autofinanziarsi sul mercato attraverso l'offerta di servizi fiscali estranee all'attività di vigilanza del Dipartimento delle Finanze.

Un meccanismo ibrido che sostanzialmente sovrappone le due attività, sottraendo risorse da destinare al raggiungimento degli obiettivi da conseguire nell'espletamento delle funzioni proprie del sistema fiscale statale, soprattutto quelle di controllo.

Rapporto Agenzie – Enti locali

Il rapporto fra agenzie fiscali ed autonomie locali è, allo stato, del tutto marginale e di natura formale, necessita di una riconsiderazione anche alla luce delle modifiche al quadro normativo complessivo che si sono susseguite nel corso degli anni.

Basti pensare all'evoluzione del nostro ordinamento fiscale che ha attribuito agli enti locali modalità di compartecipazione ai tributi erariali, alla contiguità fra basi imponibili di tributi locali e erariali, alle indifferibili esigenze di semplificazione che impongono regole e procedure quanto più possibile omogenee, alla stessa partecipazione degli enti locali all'attività di contrasto all'evasione.

L'evoluzione del sistema fiscale sopra delineato richiede la riscrittura delle regole in modo che siano previste e regolamentate le modalità di ascolto, di confronto, di implementazione di tutte le sinergie, di partecipazione degli enti locali sulle linee organizzative strategiche, a partire da quelle in materia di illegalità fiscale

Una effettiva collaborazione al contrasto all'illegalità fiscale da parte degli enti locali condurrebbe certamente ad esiti positivi, in quanto questi ultimi hanno certamente una più immediata e tangibile conoscenza delle realtà territoriali di riferimento che potrebbe essere sinergicamente utilizzata

insieme alle informazioni rinvenibili dal sistema dell'anagrafe tributaria.

Il nuovo sistema fiscale non può, infatti, circoscrivere il ruolo degli enti locali al parere sulla nomina dei Direttori delle Agenzie o alla presenza di rappresentanti nel comitato di gestione dell'ex Agenzia del territorio, come avviene secondo l'attuale regolamentazione..

Infine va detto che il disallineamento informativo non consente al Dipartimento delle Finanze l'accesso alle banche dati delle Agenzie. Tale situazione costituisce un forte ostacolo che, di fatto, non consente al Dipartimento di svolgere in modo adeguato il ruolo fondamentale assegnatogli dal legislatore, quello cioè di esercitare la *governance* sulle Agenzie.

Accorpamento delle Agenzie Fiscali

Su questo processo di accorpamento "a freddo" la UIL ha già espresso le proprie riserve di metodo e di merito nell'audizione informale in Ufficio di Presidenza delle Commissioni V e VI riunite del 10 luglio 2012.

Alla luce dell'esperienza ad oggi maturata si evidenziano le seguenti criticità emerse nel processo di accorpamento *in itinere*.

Agenzia Entrate - Territorio

- Il processo di accorpamento ha vanificato la crescita conseguita in termini di efficacia e di efficienza con la creazione delle Agenzie, strutture "agili e snelle"; rispetto alla complessa struttura burocratica del preesistente Ministero delle Finanze; una scelta che si muove dunque in controtendenza rispetto al modello organizzativo per agenzie introdotto nel 2000.
- L'accorpamento è avvenuto in assenza di un piano industriale, che non può limitarsi alla mera enunciazione degli uffici territoriali da sopprimere. Inoltre non è stata attivata alcuna modalità di coinvolgimento dei lavoratori. La Dirigenza dell'Agenzia delle Entrate ha ignorato anche la normativa vigente sulle relazioni sindacali ed ha proceduto in modo unilaterale in tutti i passaggi, a partire da quelli della localizzazione degli Uffici, con ricadute negative sul personale e sugli stessi Enti Locali.
- Politica del personale, ispirata ad un eccessivo formalismo burocratico che portato ad una inadeguata gestione delle professionalità a contenuto altamente tecnico del personale proveniente dall'Agenzia del Territorio.
- Il processo di accorpamento è oggi limitato alle sole strutture centrali e regionali e alle c.d. attività "No Core" e non è stato ancora avviato per le attività di "Core Business" degli Uffici operativi. Esprimiamo preoccupazione per le ricadute dei ritardi e delle obbiettive difficoltà di tale complesso accorpamento sia sull'efficacia del contrasto all'evasione sia sulla concreta attuazione di una dei punti qualificanti della legge delega, quello appunto della revisione del catasto dei fabbricati. Esprimiamo, inoltre, il timore di esternalizzazione dei servizi catastali oggi in capo alle strutture tecniche provenienti dall'Ex Agenzia del Territorio.
- Le uniche contenute economie di spesa sono state ad oggi conseguite tramite la mera soppressione di sedi periferiche e la conseguente riduzione di servizi all'utenza e presidi di contrasto all'evasione fiscale; viceversa, come diretta conseguenza dell'accorpamento, a fronte di nessun reale risparmio sono aumentate le spese connesse all'unificazione dei processi informatici, gestionali e della logistica.

Agenzia delle Dogane – Agenzia Monopoli di Stato

La UIL ritiene che non vi siano razionali motivazioni né di ordine funzionale né economico per l'accorpamento fra le due agenzie, aventi compiti, sistemi organizzativi, gestionali e livelli di autonomia diversi. Se tale accorpamento potrebbe essere giustificato per l'attività di controllo in

materia di accise, per quanto riguarda invece le attività relative al settore dei giochi il previsto accorpamento è sbagliato, non rispondendo all'esigenza di una maggiore efficienza. Nel merito, forti difficoltà sono emerse nel processo di riunificazione delle difformi situazioni giuridiche, ma anche economiche del personale di provenienza dall'Agenzia del Monopoli.

Sistema di Gestione del Personale

Bisogna prevedere regole trasparenti e condivise, che possano superare l'attuale conflittualità che ha determinato ripetuti contrasti con gli organi di indirizzo e di controllo.

Gli ambiti di autonomia gestionale, eccessivamente accentuati dall'attuale normativa sul pubblico impiego, hanno determinato possibili superamenti dei limiti della discrezionalità amministrativa. Occorre, quindi, definire un percorso normativo che riconduca la *governance* di tutto il personale entro ambiti di maggiore trasparenza, legittimità e condivisione, anche allo scopo di evitare il ripetersi di situazioni conflittuali come quelle che si sono prodotte:

- con il reclutamento del personale dirigenziale (circa 700 unità) avvenuto con procedure di selezione "interne" per l'affidamento di "reggenze" di Uffici di livello dirigenziale.. Queste reggenze, infatti, sono state oggetto di rilievi da parte degli organi di controllo e della stessa magistratura amministrativa, determinando in tal modo una situazione di incertezza organizzativa ed amministrativa. Maggiore preoccupazione, peraltro, si evidenzia per le ricadute sulla stessa legittimità dell'azione accertativa che già è stata oggetto, in più occasioni, di impugnazioni da parte dei contribuenti che hanno eccepito la legittimità della sottoscrizione dei relativi atti da parte di funzionari reggenti degli Uffici.
- con i ritardi nell'inquadramento degli idonei.

IL RUOLO DEI CAF

I Centri di assistenza fiscale hanno promosso la più grande innovazione tecnologica nella pubblica amministrazione italiana. Dal 1998, con l'introduzione della trasmissione telematica delle dichiarazioni dei redditi e di altre modulistiche destinate ad altre amministrazioni pubbliche, hanno da un lato semplificato l'attività delle amministrazioni e dall'altro hanno reso un servizio di alta qualità ai cittadini contribuenti, ottenendo un indice di gradimento superiore al 95%, come testimoniano numerose indagini statistiche.

Va sottolineato che un recente rapporto dell'OCSE colloca l'Italia al primo posto nell'uso del telematico nel campo fiscale e sempre al primo posto nel rapporto costi/benefici. Questi risultati si sono raggiunti proprio grazie al contributo decisivo dei Centri di Assistenza Fiscale.

LO STATUTO DEI DIRITTI DEL CONTRIBUENTE

Lo Statuto dei diritti del contribuente dopo quattordici anni dall'emanazione continua ad essere disatteso in modo pressoché costante, in particolare per quanto riguarda l'emanazione di provvedimenti aventi effetti retroattivi.

Il mancato rispetto da parte del Legislatore di una norma dal medesimo introdotta mina alle fondamenta il rapporto di credibilità e di fiducia dei contribuenti, oltre a lederne i diritti.

La UIL sostiene da anni la necessità di elevare a rango costituzionale la legge istitutiva dello Statuto.

OSSERVAZIONI SULLA DELEGA FISCALE

Tanto rappresentato sugli argomenti interessati all'indagine conoscitiva promossa da Codesta Commissione, di seguito si riportano le considerazioni di questa Organizzazione sul complesso della legge delega.

Si tratta di un'importante "manutenzione" straordinaria del sistema tributario su aspetti ritenuti particolarmente critici, ma non può però configurarsi come quella riforma del sistema fiscale che è stata più volte annunciata in questi anni. Il grande tributo assente in questa delega è, infatti, proprio la revisione dell'Irpef, il tributo che interessa la stragrande maggioranza dei contribuenti e che contribuisce per circa l'80% all'intero gettito erariale.

Inoltre dall'attuazione della delega non possono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Per le riduzioni del carico fiscale occorrono quindi altre disposizioni che al Governo chiediamo di varare in tempi brevi. E che per la UIL tale obiettivo può essere raggiunto attraverso:

- Un significativo aumento delle detrazioni per lavoratori dipendenti e pensionati.
- L'equiparazione della *no tax area* per i pensionati a quella dei lavoratori dipendenti.
- La resa strutturale degli interventi di detassazione del salario di produttività estendendola anche ai lavoratori del settore pubblico in modo da porre fine ad un'esclusione iniqua e ingiusta che colpisce oggi milioni di lavoratori.

Per una riforma sistemica del fisco, proponiamo un ridisegno strutturale delle aliquote IRPEF. Nell'ambito della quale procedere:

- ad una riduzione della prima aliquota dal 23% al 20%, una misura che determinerebbe un significativo aumento di risorse a sostegno delle fasce di reddito più basse.
- ad una riduzione del secondo scaglione, dal 27% al 26%, che renderebbe più equa la tassazione per tali redditi accorciando in tal modo l'attuale distanza tra la seconda e la terza aliquota.
- Ad una armonizzazione della tassazione delle rendite finanziarie alla media europea, con esclusione dei Titoli di Stato.
- Al riconoscimento di un bonus fiscale per i figli.
- All'innalzamento dell'attuale limite reddituale per coloro che possono essere considerati fiscalmente a carico e che è fermo da vent'anni.
- Alla maggiore tutela dei nuclei familiari mono personali, costituiti oggi in buona parte da persone anziane (soprattutto donne molto anziane), persone che hanno spesso redditi bassi o addirittura insufficienti e che il nostro sistema fiscale tende a penalizzare, prevedendo detrazioni *ad hoc* o bonus fiscali anche per queste tipologie di famiglie.

Per quel che riguarda il merito della Delega, sono senz'altro condivisibili i principi generali fissati, a partire dal rispetto dei principi costituzionali della progressività e della solidarietà, del rispetto dello Statuto dei diritti dei contribuenti, con particolare riferimento alle irretroattività delle norme tributarie di sfavore.

Quanto alle varie misure contenute nella delega, la UIL ritiene importante la revisione del catasto dei fabbricati poiché le rendite attualmente attribuite fanno rilevare una diffusa iniquità, a causa del progressivo scollamento tra le realtà dei valori catastali e i valori di mercato immobiliare. La recente rivalutazione dei coefficienti (moltiplicatore) ha aumentato l'iniquità. Inoltre ai fini Isee il patrimonio posseduto è determinato tenendo conto della base catastale.

Il completamento della mappatura dei fabbricati e la loro esatta destinazione eliminerebbe l'anomalia rappresentata da una immotivata differenziazione dei valori medi delle rendite catastali dei fabbricati ubicati in zone centrali, ancora significativamente più bassi rispetto a quelli attribuiti

in zone periferiche.

Si osserva come la mancata estensione della "revisione delle regole catastali" ai terreni, a partire da quelli edificabili, finisca con il ridimensionare le finalità equitative del provvedimento.

Fra i principi e criteri direttivi della riforma del catasto apprezziamo, in particolare, la previsione di un regime fiscale agevolato per incentivare la messa in sicurezza degli immobili e la riduzione del carico fiscale per gli immobili colpiti da eventi sismici., la revisione delle funzioni e delle competenze delle commissioni censuarie, la collaborazione fra Comuni e Agenzia del Territorio, cui viene assegnato il ruolo fondamentale di coordinamento, di monitoraggio e di garanzia dell'uniformità e della qualità dei processi.

La fase della riforma catastale da monitorare con attenzione e che suscita qualche preoccupazione, è quella riferita al passaggio ai nuovi valori catastali. Passaggio che deve essere accompagnato dalla modifica delle aliquote impositive e delle eventuali detrazioni, deduzioni o franchigie per evitare un aggravio del carico fiscale, a partire da quello delle imposte sui trasferimenti.

Occorre evitare che dalla riforma del catasto consegua un aumento dell'imposizione, come da più parti paventato, nonostante i paletti posti dal legislatore delegante per evitare che ciò possa avvenire.

Per quanto riguarda il rafforzamento dei controlli fiscali condividiamo il riferimento ai controlli mirati - da rafforzare utilizzando in modo appropriato le banche dati e prevedendo sinergie con autorità pubbliche nazionali europee ed internazionali - l'implementazione e razionalizzare dei sistemi di tracciabilità dei pagamenti, la riduzione degli adempimenti amministrativi e contabili a carico dei contribuenti e l'utilizzo della fatturazione elettronica.

La stima e il monitoraggio dell'evasione fiscale e contributiva prevista dalla delega consentirà una conoscenza articolata ed approfondita del fenomeno importante per individuare poi mirate linee di intervento e di prevenzione. La UIL condivide, in particolare, la previsione di misure finalizzate al contrasto di interessi fra contribuenti per favorire l'emersione di base imponibile.

Altro aspetto importante della delega è quello relativo al riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale (le c.d. agevolazioni fiscali).

Dopo i vari tentativi che si sono succeduti negli anni, questa dovrebbe essere la volta buona per procedere ad uno "sfoltimento" di una giungla di oltre 700 provvedimenti che riducono le entrate fiscali per circa 250 miliardi, come emerso dalle conclusioni di un gruppo di lavoro istituito dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, ai cui lavori la UIL ha attivamente partecipato.

Nella delega conferita al Governo è previsto che nei decreti legislativi di riordino debba in ogni caso restare ferma la priorità della tutela dei redditi da lavoro e da pensione. Una previsione questa non presente in una prima stesura della delega, il cui inserimento è avvenuta a seguito delle argomentate osservazioni che in particolare la UIL ha rappresentato nel corso del dibattito parlamentare.

Per quanto riguarda il nuovo trattamento tributario delle imprese individuali e delle società personali, i cui redditi non saranno più assoggettati alla progressività dell'Irpef, ma ad una imposta sul reddito imprenditoriale "con l'aliquota proporzionale allineata a quella dell'Ires" sottolineiamo in particolare:

- La ulteriore riduzione delle basi imponibili soggette alla progressività, che rimarrebbe quasi unicamente per i redditi da lavoro dipendente e da pensione;
- la mancata individuazione del livello dell'aliquota dell'imposta proporzionale. Sarà infatti il Governo a determinare l'aliquota d'imposta, seppur con l'indicazione dell'allineamento all'aliquota Ires.
- la mancata previsione di "paletti" per evitare il ricorso a possibili arbitraggi fiscali.

Un sistema che in tanti anni non è riuscito ad arginare la diffusa pratica dell'evasione, a partire dai quei settori (vedi commercio, servizi ecc) destinatari dei nuovi criteri di determinazione del reddito, è ben difficile che possa contrastare le inevitabili "inclinazioni" a manovrare spostamenti di basi

imponibili verso la tassazione più favorevole. Riteniamo che l'Iri potrebbe funzionare in un Paese con livelli di evasione fiscale bassi o pari a zero, ma questa non è certamente la nostra realtà.

La delega, che originariamente riguardava la riforma del catasto ed altre misure particolarmente a cuore di talune categorie, come quelle sull'abuso del diritto e sull'Iri, nel corso dei lavori parlamentari ha ampliato il proprio raggio di azione toccando una serie di altri aspetti dell'ordinamento tributario, quali la riscossione, il contenzioso tributario, il sistema sanzionatorio, i giochi pubblici, a fiscalità energetica e ambientale.

Riteniamo in particolare che la previsione della compensazione generalizzata fra crediti e debiti, l'assistenza degli uffici in via preventiva, la maggiore tutela dei contribuenti in giudizio, si muovono in direzione di una maggiore civiltà tributaria, di cui il nostro ordinamento ha necessità.

Si apre ora il cantiere dei decreti legislativi di attuazione. Le possibili criticità di questa fase sono rappresentate anzitutto dai tempi - 12 mesi dall'entrata in vigore con il vincolo di presentare almeno il primo decreto legislativo entro quattro mesi - che vanno assolutamente rispettati.

Occorre poi che i principi cardine non vengano depotenziati a scapito dell'efficacia di questa azione di manutenzione straordinaria del sistema tributario. Inoltre, la disposizione (che è poi una sorta di "clausola di salvaguardia") in base alla quale se i nuovi o maggiori oneri derivanti da un decreto legislativo non trovino compensazioni nel medesimo decreto, questi non potrà essere emanato fino all'entrata in vigore di un apposito provvedimento legislativo che stanzi le risorse finanziarie occorrenti, potrebbe costituire altro elemento di criticità.

In conclusione riteniamo che la delega fiscale, pur non prevedendo cambiamenti radicali nell'architettura del sistema tributario, contiene comunque misure che - se attuate correttamente - costituiscono importanti passi migliorativi nel rapporto fra Stato e contribuente contribuendo in maniera decisiva alla definizione di un sistema fiscale più equo e più efficiente.