

# IL FMI SUL RAFFORZAMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA

## La relazione conclusiva della delegazione del Fondo Monetario Internazionale in missione in Italia

Su invito del Ministro delle Finanze, Vincenzo Visco, delegazioni del Fondo Monetario Internazionale sono intervenute in Italia in due occasioni per esaminare il sistema dell'amministrazione finanziaria: dal 20 ottobre fino al 5 novembre 1997 e dal 21 giugno al 3 luglio 1998. Le due delegazioni erano formate dalla dott.ssa. Milka Casanegra de Jantscher (capo delegazione), la dott.ssa Katherine Baer, il dott. Marco Cangiano, il dott. Geoffrey Seymour, il dott. Roland Roussat ed il dott. Massimo Rostagno.<sup>1</sup> Il dott. Vito Tanzi, Capo del Dipartimento per gli Affari Fiscali, si è unito alla delegazione in ambedue le occasioni per pochi giorni. La delegazione vorrebbe esprimere il suo apprezzamento al dott. Tanzi per i suoi commenti di valore e la guida che egli ha fornito relativamente ad alcuni punti chiave, durante i lavori. Ambedue le delegazioni hanno incontrato numerosi funzionari pubblici ed altre persone a conoscenza dei vari aspetti del sistema dell'amministrazione finanziaria<sup>2</sup>. Al Ministero delle Finanze, la delegazione ha incontrato il Ministro Visco, il dott. Roxas, Segretario Generale del Ministero; il dott. Romano, Direttore Generale del Dipartimento delle Entrate; il dott. Del Giudice, Direttore Generale del Dipartimento delle Dogane; l'ing. Vaccari, Direttore Generale del Dipartimento del Territorio; il dott. Guaiana, Direttore Generale del Dipartimento per gli Affari Generali e del Personale; il dott. Farina, Capo di Gabinetto del Ministro ed altro personale direttivo. La delegazione ha anche visitato due uffici delle imposte periferici a Roma ed un ufficio unico a Bologna.

Relativamente alla tassazione del patrimonio, la delegazione ha incontrato il Senatore Sposetti, il dott. Favale, Direttore del Demanio, l'ing. De Santis, Direttore del Catasto e membri del suo staff, con il dott. Melilli, il Direttore Generale dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani.

Presso la Guardia di Finanza, la delegazione ha incontrato il Generale Mosca Moschini, il Generale Palmerini ed altri alti ufficiali.

Presso la SOGEL la delegazione ha avuto un incontro con l'amministratore delegato, il dott. Ricci e con il dott. Brunello, l'ing. Giangrieco, la dott.ssa Herr, l'ing. Schiavi, l'ing. Tomaselli e con altri membri dello staff.

Presso la Confederazione Nazionale dei Concessionari, è avvenuto l'incontro con il Presidente Capullo. Presso la Banca d'Italia, la delegazione ha incontrato il dott. Morcaldo, capo del Dipartimento della Ricerca.

Presso l'AIPA, la delegazione ha incontrato il Presidente Rey ed un alto membro del suo staff.

Presso l'INPS, la delegazione ha incontrato il Presidente Billia ed il dott. Trizzino, Direttore Generale dell'Istituto ed il suo staff.

Al di fuori dell'ambito prettamente statale, la delegazione ha incontrato i rappresentanti delle maggiori organizzazioni sindacali e del commercio, inclusi CGIL, CISL, UIL, Confindustria, Confartigianato, Consiglio Nazionale dell'Artigianato, e Confcommercio.

La delegazione ha intrapreso un'utile conversazione con il Professor Gallo.

La delegazione desidera esprimere il suo sincero apprezzamento per l'assistenza e la calda ospitalità da

parte di tutti i funzionari italiani e delle altre persone incontrate. Desidera particolarmente ringraziare il dott. Ceriani, Capo Consigliere Economico del Ministro, che ha fornito un aiuto consistente al coordinamento ed al lavoro della delegazione. Ringrazia il dott. Guerrieri, il dott. Peleggi, il dott. Banchetti ed il dott. Pastorello che hanno messo generosamente a disposizione il loro tempo ed hanno molto facilitato il nostro compito. Una parola di apprezzamento va anche alle sig.re Gaglioli e Giannattasio.

## QUADRO RIEPILOGATIVO

Questa relazione illustra i risultati principali scaturiti dalla visita degli esperti del FMI venuti in missione in Italia dal 20 Ottobre al 5 Novembre 1997 e dal 22 giugno al 3 luglio 1998. Lo scopo delle visite è stato quello di esaminare e discutere le proposte volte al miglioramento dell'efficienza dell'Amministrazione Finanziaria Italiana.

### Situazione odierna

L'attuale governo ha intrapreso una serie di riforme miranti alla semplificazione del sistema fiscale e al miglioramento dell'efficienza dell'Amministrazione Finanziaria. L'obiettivo basilare di queste riforme è quello di accrescere i livelli di adempimento degli obblighi fiscali. È ampiamente risaputo che, in Italia, in certi settori - particolarmente tra i lavoratori-autonomi - è presente un alto livello di evasione fiscale, mentre altri settori - per esempio, i lavoratori dipendenti - esistono livelli elevati di adempimento fiscale. In Italia, il coeffi-

1 La sig.ra Heather Huckstep è stata l'Assistente Amministrativa nella missione dell'ottobre-novembre 1997 ed il sig. Larry Hartwig è stato l'Assistente Amministrativo per la missione del giugno-luglio 1998

2 Poiché questa relazione è, infatti, il risultato del lavoro di una delegazione che ha completato il suo compito in due fasi, la relazione farà riferimento ad una "delegazione».

ciente fiscale complessivo (pari a circa il 43.6% del PIL nel 1997) è al di sopra della media dell'Unione Europea, ma tale risultato è stato raggiunto soprattutto mediante aliquote d'imposta elevate che gravano pesantemente su alcuni settori. Un aumento dei livelli di adempimento fiscale permetterebbe una riduzione graduale delle aliquote, dal momento che gettiti aggiuntivi saranno il risultato di un miglioramento rispetto degli obblighi fiscali. Inoltre, un aumento nell'osservanza tra i vari settori dell'economia con le aliquote d'imposta più alte, migliorerebbe l'equità globale del sistema fiscale.

Nel corso degli ultimi trent'anni l'Italia ha effettuato numerosi sforzi per affrontare il problema dell'evasione fiscale. In tali sforzi sono da ricomprendere le modifiche apportate alla normativa fiscale per facilitare la tassazione dei settori "a rischio di evasione" mediante presunzioni di reddito oppure misure e metodi semplificati volti a migliorare l'efficienza dell'Amministrazione Finanziaria. Probabilmente, questi tentativi di riforma hanno avuto qualche effetto nell'accrescere il rispetto degli obblighi fiscali ma, per consenso unanime, sembra che l'evasione continui ad essere alta. Una caratteristica di questi tentativi di riforma, che potrebbe aiutare a spiegare gli scarsi risultati, è che la realizzazione delle modifiche introdotte per via legislativa è stata lenta, particolarmente per quanto concerne i miglioramenti riguardanti l'Amministrazione Finanziaria. Il fatto che la maggior parte di queste riforme non abbia affrontato né il problema della complessità della legislazione in materia fiscale, né la molteplicità dei tributi, aliquote ed esenzioni, rappresenta un'altra spiegazione del loro scarso impatto sui livelli di osservanza fiscale.

A partire dal 1996, si sono intensificati gli sforzi per ridurre la complessità del sistema fiscale ed aumentare l'efficienza dell'Amministrazione Finanziaria. Questi tentativi includono l'introduzione dell'IRAP (che ha sostituito sette tributi diversi) e l'attuazione di misure

precedentemente emanate come la riforma del sistema dei ricorsi e l'unificazione degli uffici periferici delle imposte (uffici unici). Al tempo della prima visita, nell'ottobre del 1997, si stavano sviluppando diversi progetti volti alla semplificazione degli obblighi fiscali ed a fornire una informazione tempestiva all'Amministrazione relativamente ai pagamenti delle imposte ed alle dichiarazioni. Nella prima metà del 1998 questi progetti sono stati realizzati. Essi comprendono una serie impressionante di misure come l'unificazione di 60 scadenze di pagamento in 15 (con un unico versamento per le tasse principali) ed un modello unico di dichiarazione per le persone fisiche registrate ai fini IVA, che include imposte sul reddito, informazioni sugli emolumenti pagati agli impiegati e l'IRAP. È stato raggiunto un accordo con le banche riguardante la gestione dei versamenti, inclusa la trasmissione elettronica delle informazioni sul versamento allo Stato in un lasso di tempo di 4-7 giorni, a partire dalla data dell'avvenuto pagamento. Il trattamento della maggior parte delle dichiarazioni dei redditi presentate nel 1998 sarà completata per la fine dell'anno, il che costituisce un grande miglioramento considerando il ritardo, in passato, di 4/5 anni nel trattamento dell'informazione.

Altri sviluppi durante il 1998 includono considerevoli progressi nell'ambito degli studi di settore che saranno considerevolmente utili ai fini dell'ampliamento della base imponibile. Nel settore delle sanzioni, cambiamenti recenti includono la possibilità di ridurre le sanzioni amministrative fino al 75% se il contribuente adempie all'accertamento parziale. Ciò dovrebbe contribuire a diminuire il numero dei ricorsi.

La semplificazione ottenuta sinora del versamento e delle disposizioni di presentazione della dichiarazione ha comportato già la riduzione dei costi di adempimento e dovrebbe aiutare a migliorare la relazione tra contribuenti ed Amministrazione Finanziaria. Ulte-

riori progressi in questa direzione, comunque, dipendono dagli sforzi continui volti a semplificare il sistema fiscale. A questo proposito, la sostituzione di sette imposte con la nuova IRAP è stato certamente un passo importante nella giusta direzione. Tuttavia, il numero di imposte, diritti ed oneri rimane alto. Inoltre, la persistenza di un grande numero di incentivi ed esenzioni complica l'applicazione d'imposta e l'adempimento fiscale e lascia spazio a interpretazioni e possibili abusi. Inoltre, incentivi fiscali ed esenzioni minano il principio base di un moderno sistema fiscale - equità, efficienza, e trasparenza - ed impediscono un effettivo allargamento della base imponibile che potrebbe, a sua volta, permettere una riduzione desiderabile delle aliquote marginali.

#### Strategie di riforma

L'esperienza internazionale insegna che gli sforzi tendenti ad accrescere il rispetto degli obblighi fiscali devono interessare vari settori al fine di conseguire effetti apprezzabili sul comportamento dei contribuenti. Di solito, questi provvedimenti comprendono: la semplificazione della legislazione in materia fiscale mediante la riduzione del numero di imposte, aliquote, esenzioni, la semplificazione delle procedure per la presentazione della dichiarazione e per il pagamento, un miglioramento dell'assistenza ai contribuenti, l'intensificazione degli sforzi per l'effettiva applicazione della legge mediante attività di verifica fiscale ben programmate, nonché un sistema sanzionatorio razionale che è attualmente applicato. Nessuno di questi aspetti, se separato dagli altri, ha prodotto gli effetti desiderati nell'accrescere il rispetto degli obblighi fiscali. E la combinazione di tutte queste azioni che, nel tempo, apporterà un graduale incremento nell'osservanza fiscale.

Le riforme in corso affrontano tali questioni. La delegazione crede che le riforme iniziate costituiscono una grossa sfida per l'amministrazione finanziaria. L'esperienza

internazionale dimostra che le grandi amministrazioni fiscali hanno una capacità limitata di sopportazione del cambiamento, se la si supera l'organizzazione può distruggersi. La delegazione, perciò, ha qualche suggerimento circa le strategie di attuazione di queste riforme e le priorità da attribuire ad alcune azioni. Per quanto riguarda la strategia globale per l'attuazione delle riforme, la delegazione ritiene che si debba dare precedenza assoluta alla realizzazione delle riforme in corso. Queste comprendono principalmente l'istituzione degli uffici unici (uffici periferici delle imposte che coprono l'imposizione diretta, l'IVA e l'imposta di registro) secondo la scaletta di marcia programmata, nonché l'introduzione di nuove procedure per la presentazione della dichiarazione e per la riscossione, da abbinare alle necessarie modifiche nella tecnologia informatica per realizzare queste procedure.

#### Aspetti organizzativi dell'amministrazione finanziaria

Basandosi sulle leggi approvate agli inizi di questa decade, il Ministero delle Finanze sta attualmente dando seguito a un importante programma di riforme organizzative riguardanti l'Amministrazione Finanziaria. Tale programma comprende l'istituzione di 422 Uffici Unici periferici, di cui 34 già creati. La delegazione ritiene che si dovrebbe dare precedenza assoluta alla completa attuazione di questa riforma perché non soltanto migliorerà l'efficienza fiscale, ma avrà anche come risultato un miglior servizio per i contribuenti. Inoltre, sarà necessario uno sforzo significativo per riprogettare i sistemi informatici computerizzati che dovranno sostenere questa unificazione. Altre questioni organizzative affrontate nel Capitolo III comprendono argomenti quali: una più chiara definizione del ruolo degli uffici regionali del Dipartimento delle Entrate e dei centri di servizio; la separazione tra pianificazione strategica, revisione interna e controllo del perso-

nale; l'istituzione, all'interno del Ministero delle Finanze, di un ufficio per la politica fiscale.

Come si è già detto, il governo sta esplorando la possibilità di accordare all'Amministrazione Finanziaria un maggior grado di autonomia. La delegazione ha compreso che la motivazione principale per la concessione di una maggior autonomia sarebbe di fornire una maggiore flessibilità operativa all'Amministrazione Finanziaria per quanto concerne la gestione delle sue risorse umane e materiali. Una motivazione secondaria sembra essere la volontà di isolare il più possibile le attività quotidiane dell'Amministrazione Finanziaria da ogni interferenza esterna.

La delegazione sostiene gli sforzi della riforma organizzativa proposta che sono volti ad affrontare le rigidità nella gestione del personale, risorse fisiche e finanziarie, da parte del Dipartimento delle Entrate, del Dipartimento delle Dogane e del Dipartimento del Territorio. Tuttavia, l'esperienza internazionale dimostra che l'istituzione di un'agenzia autonoma aumenterà l'efficacia dell'Amministrazione Finanziaria solo se accompagnata da cambiamenti orientati verso una semplificazione del sistema fiscale ed un miglioramento complessivo nei metodi e nelle procedure dell'Amministrazione Finanziaria.

#### Sistemi di riscossione

Durante il 1997, erano in corso progetti miranti all'unificazione sia dei termini di pagamento che delle dichiarazioni relative alle imposte principali (ivi comprese le imposte sul reddito, l'IVA, i contributi previdenziali e l'IRAP, recentemente introdotta). Queste riforme, la cui realizzazione è iniziata nella prima metà del 1998, vanno generalmente nella giusta direzione. Per essere efficaci tuttavia, hanno bisogno di essere accompagnate da ulteriori provvedimenti in materia di controllo dei versamenti e di trattamento delle dichiarazioni.

La delegazione è stata lieta di apprendere nel corso della sua seconda visita che era stata data la

priorità assoluta al miglioramento del monitoraggio dei versamenti che precedentemente era effettuato soltanto con grande ritardo. Il lasso di tempo nella ricezione delle informazioni sul pagamento, trasmesse dalle banche è considerevolmente diminuito. La sfida futura è quella di fissare una pianificazione dei controlli per i versamenti mensili, allo scopo di consentire controlli adeguati e azioni correttive conseguenti. A tal fine, è necessario garantire la ricezione - da parte degli uffici periferici - delle informazioni sui versamenti per contribuente e per tipo di imposta subito dopo l'avvenuto versamento. Inoltre, un controllo adeguato dei versamenti IVA dovrà implicare l'invio di dichiarazioni IVA periodiche che, per i grandi contribuenti, dovrebbero essere mensili. La delegazione venne informata, nel corso della sua seconda visita, che esistono progetti per aumentare la periodicità della presentazione della dichiarazione IVA per grandi e medi contribuenti, da annuale a mensile o trimestrale.

La delegazione concorda che la soluzione chiave a lungo termine per affrontare i ritardi nel trattamento delle dichiarazioni e per rendere disponibili le informazioni in tempo utile agli uffici periferici, è rappresentata dal sistema di trasmissione elettronica. Tuttavia, l'introduzione di tali sistemi è solitamente considerata un tentativo ad alto rischio e, pertanto, richiede un livello di coordinamento - tra l'Amministrazione Finanziaria e le attività connesse alla tecnologia informatica - superiore a quello visibile adesso. Il capitolo V della relazione si occupa anche delle questioni connesse ai sistemi per la validazione dei dati estratti dalle dichiarazioni. Relativamente al lavoro intrapreso per unificare i modelli di dichiarazione, si riconosce che sono stati effettuati sforzi per semplificarli quanto più possibile, nel quadro dell'esistente normativa fiscale. Tuttavia, perché si arrivi ad una semplificazione significativa delle dichiarazioni, la normativa fiscale richiederà essa stessa un'ulteriore semplificazione.

## Tecnologia informatica

Il progetto principale a breve termine che interessa vivamente la delegazione è la trasmissione elettronica dei modelli di dichiarazione. Per realizzare con successo il progetto la delegazione suggerisce che le attività sotto la diretta responsabilità del Ministero delle Finanze richiedano un miglior coordinamento con quelle sotto il controllo della SOGEI.

Per affrontare le questioni a più lungo termine, il Ministro delle Finanze ha istituito un comitato ad alto livello per rivedere l'intera gamma dei servizi di tecnologia informatica a disposizione. La delegazione concorda sulle valutazioni del comitato in merito sia agli elevati costi della tecnologia informatica, sia alla scarsa qualità dei dati memorizzati nei sistemi elettronici di elaborazione. Concorda anche con il senso generale delle varie relazioni tecniche preparate per il comitato. Tuttavia, è preoccupata in merito a due questioni. La prima è la proposta di utilizzare su vasta scala impianti di archiviazione dati, considerando in particolare gli aspetti gestionali. La seconda concerne la selezione degli uffici periferici e l'acquisto di prodotti per la loro automazione. Il parere della delegazione è che tutto il personale utilizzi gli stessi prodotti per facilitare la comunicazione interna e per ridurre al minimo i costi d'acquisto e manutenzione.

## Verifiche fiscali

Dato l'attuale grado di inadempienza degli obblighi fiscali, è necessario fare uno sforzo considerevole sia per accrescere il raggio d'azione delle verifiche fiscali, sia per destinare risorse supplementari - in particolare, aumento del numero di verificatori competenti - per accrescere l'efficacia delle attività di verifica. La delegazione ritiene che si dovrebbe accordare precedenza assoluta alle seguenti attività. In primo luogo, si dovrebbe aumentare il numero delle verifiche fiscali in materia di IVA, al fine di sottoporre a controllo un numero di contribuenti

IVA ben maggiore di quello odierno. Queste verifiche fiscali dovrebbero essere finalizzate al risultato ed effettuate nei confronti non soltanto dei grandi contribuenti, ma anche dei medi. In secondo luogo, è necessario uno sforzo maggiore per formare sia i nuovi verificatori, che quelli già in attività, nel campo della selezione e dei metodi di verifica. In terzo luogo, sarebbe auspicabile fissare un programma di verifiche fiscali congiunte da effettuarsi ad opera del Dipartimento delle Entrate e Dipartimento delle Dogane, in particolare per quanto concerne l'IVA e le altre imposte indirette. Per i casi di interesse comune, si dovrebbe prendere in considerazione la possibilità di includere la Guardia di Finanza nell'attività di verifiche congiunte. Il Capitolo VI illustra anche alcuni suggerimenti in merito ai metodi di selezione delle verifiche.

## Studi di settore

L'ultimazione a breve degli studi di settore costituisce un ottimo sviluppo. Il vantaggio principale degli studi è di rendere maggiormente trasparenti le attività di verifica e controllo sia per i grandi e medi contribuenti sia per i funzionari dell'Amministrazione fiscale.

È importante, tuttavia, che gli studi settoriali non siano visti come una panacea, quanto piuttosto come uno strumento tra una vasta gamma di strumenti a disposizione dell'amministrazione per affrontare problemi ben radicati di evasione fiscale. Perché siano utilizzati come un meccanismo efficace di controllo e di verifica, la delegazione ritiene che gli studi di settore debbano essere effettuati congiuntamente con le seguenti attività: rafforzamento della qualità e quantità delle verifiche sul campo; sviluppo di strumenti adeguati quali gli indicatori per l'analisi del rischio e la selezione della verifica; diminuzione dei tempi lunghi nel produrre accertamenti e miglioramento della bassa percentuale di obblighi fiscali aggiuntivi effettivamente adempiuti, identificati attraverso un'attività di verifica; svi-

luppo di una strategia di verifica coordinata tra le amministrazioni principali di gettito incluse, ad esempio, il Dipartimento delle entrate, l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale e la Guardia di Finanza. Per essere applicati utilmente, gli studi di settore richiedono anche un aggiornamento periodico.

## Problematiche relative all'amministrazione delle imposte fondiari

Le progettate riforme fiscali includono modifiche nei settori concernenti l'amministrazione dell'imposta fondiaria che rientrano nell'ambito del Dipartimento del Territorio. Si sta effettuando un grande sforzo per aggiornare il catasto nazionale degli immobili urbani. Tuttavia esiste qualche incertezza relativamente alla data dell'ultimazione di questa attività e dell'aggiornamento delle registrazioni catastali, un requisito importante per la rivalutazione delle proprietà urbane. Sta attualmente avendo luogo un altro progetto principale, l'unificazione degli uffici del catasto e della conservatoria a livello provinciale. Recentemente, tuttavia, sono state approvate le disposizioni di legge che prevedono l'eventuale decentramento del catasto a livello comunale. Questa normativa è abbastanza generale per quanto riguarda le responsabilità che il Dipartimento del Territorio deve assumersi e quelle che devono essere assegnate ai comuni. Così non è chiaro come lo sforzo di unificare gli uffici provinciali del catasto e della conservatoria sarà coordinato con il decentramento del catasto ai comuni.

Dal momento che la maggior parte del lavoro effettuato dagli uffici della Conservatoria è ancora manuale, è necessario assicurarsi che vi sia sufficiente personale per ottemperare alle richieste del pubblico di accesso ai registri dei titoli di proprietà. Anche il processo di scansione, già iniziato, dei titoli cartacei di proprietà dovrebbe essere accelerato.

Le procedure per l'acquisto e la vendita dei beni demaniali sono

estremamente complesse e lente e ciò è dovuto parzialmente alle complicate procedure pubbliche di acquisizione e parzialmente al fatto di essere soggette all'esame ed all'approvazione da parte di un certo numero di organismi di supervisione esterni al Ministero delle Finanze. Di conseguenza, la delegazione sostiene pienamente i recenti sforzi effettuati dal Dipartimento del Territorio per semplificare e accelerare il processo di vendita dei beni demaniali.

Relativamente all'imposta sugli immobili (ICI), il capitolo VIII della relazione segnala diverse misure per migliorarne l'amministrazione, inclusi: l'applicazione di controlli adeguati sui versamenti ICI; l'introduzione di un versamento unico per tutte le imposte comunali, diritti ed oneri; l'introduzione a medio termine di un sistema di notifica unica al contribuente dell'importo dovuto su tutte le imposte e gravami comunali; e l'elaborazione di misure per facilitare il pagamento dell'ICI e migliorare l'applicazione della riscossione.

Per incoraggiare l'adempimento degli obblighi fiscali relativi alle imposte fondiari da parte del contribuente e ridurre il loro costo amministrativo, un requisito essenziale è la semplificazione della loro struttura. A questo proposito, nel capitolo X sono evidenziate specifiche raccomandazioni riguardanti la struttura dell'ICI e l'eliminazione dell'imposta di registro sulle transazioni fondiari.

**Ricorsi, sanzioni e condoni**  
Il governo ha recentemente adottato importanti provvedimenti volti sia a ridurre il lavoro arretrato in materia di ricorsi sia a spingere i contribuenti a risolvere le controversie con soluzioni diverse da quella del ricorso. Tuttavia, affinché tutti i contribuenti siano a conoscenza della possibilità di ricorrere a queste nuove forme di accordo, queste ultime dovrebbero essere ampiamente divulgate. L'applicazione di questi sistemi a livello degli uffici periferici dovrebbe essere attentamente controllata, al fine di prevenire abusi. Si

dovrebbe razionalizzare la struttura delle sanzioni e degli interessi di mora, al fine di renderla più proporzionata all'intervallo di tempo trascorso tra la scadenza dei termini di versamento e il giorno di versamento effettivo. Queste e altre questioni sono discusse nel Capitolo IX.

**Aspetti di normativa fiscale che incidono sulla amministrazione finanziaria**  
Nonostante gli sforzi dell'attuale governo per semplificare la legislazione fiscale, vi è ancora molto spazio per altre semplificazioni. In particolare, un'ulteriore riduzione del numero delle imposte con scarso gettito o delle imposte e tributi pagati in piccole quote consentirebbe all'Amministrazione Finanziaria di concentrare maggiori risorse sulle imposte principali. Relativamente alla struttura delle imposte sugli immobili, vi è spazio per una sostanziale semplificazione dell'ICI. Dal momento che l'imposta di registro sulle transazioni fondiari ostacola le libere transazioni della proprietà, sebbene l'imposta sia relativamente importante in termini di produzione di gettito per il bilancio, dovrebbe essere tenuta in considerazione la possibilità di sopprimere l'imposta di registro sulle transazioni fondiari, se lo permette la situazione di bilancio. Una volta completati gli studi di settore e ampiamente applicati per un periodo di tempo ed una volta determinate le caratteristiche dei contribuenti realmente piccoli, sarà necessario riesaminare la problematica legata al trattamento fiscale di questi contribuenti, inclusa la possibilità di esentare quelli il cui volume di affari è al di sotto di una certa soglia. Questi aspetti sono discussi nel Capitolo X della relazione.

## ANTEFATTO

Recenti andamenti nella riscossione del gettito e nel rispetto degli obblighi fiscali da parte del contribuente

In Italia, durante gli anni '90, il

rapporto tra gettito fiscale complessivo e PIL è cresciuto costantemente, partendo dal 39,4% del 1990 per giungere al 43,6% del 1997. Per quest'ultimo anno, il rapporto tra gettito fiscale complessivo e PIL era soltanto di poco superiore alla media dell'UE (vedasi Tavola 1). Tra il 1990 e il 1997 anche il gettito derivante dalle imposte dirette, calcolato in rapporto al PIL, è cresciuto costantemente ed è ben superiore al rapporto medio esistente nell'UE tra imposte dirette e PIL. Nello stesso periodo il rapporto tra contributi previdenziali e PIL è cresciuto un po' più lentamente rispetto alle imposte dirette, giacché tale rapporto è ben al di sotto della media dell'UE. Per quanto concerne le imposte indirette, mentre il rapporto tra gettito fiscale e PIL è cresciuto costantemente tra il 1990 e il 1997 - così riducendo il divario tra l'Italia e il resto dell'UE -, la riscossione fiscale nel campo delle imposte indirette presenta ancora le maggiori divergenze rispetto ai livelli dell'UE. Nel 1992, anno a cui si riferiscono i dati disponibili più recenti relativi ai dati incrociati dei Paesi dell'UE, il rapporto tra IVA e PIL era dell'ordine di uno o due punti percentuali del PIL inferiore agli standard dell'UE, in tal modo indicando che è possibile migliorare il rendimento dell'IVA.

Uno studio recente che confronta le basi imponibili potenziali delle imposte principali sul reddito e sul consumo (desunte dalla contabilità nazionale) con i dati - relativi ai pagamenti effettivi - ricavati dalle dichiarazioni del 1991, giunge alla conclusione che il mancato rispetto degli obblighi fiscali è sia diffuso, sia irregolarmente distribuito tra le diverse categorie di contribuenti. Secondo questo studio, il reddito non dichiarato è pari al 58,7% della base imponibile potenziale delle piccole imprese, mentre è pari all'8,5% delle base imponibile potenziale dei lavoratori dipendenti. La parte del valore aggiunto totale che sfugge all'imposizione ai fini IVA supera il 38%. Si calcola che il corrispondente divario fiscale (la perdita di gettito complessiva

dovuta al mancato adempimento fiscale) raggiunga circa il 12,6% del PIL (vedasi Tavola 2)<sup>3</sup>.

Dai suoi incontri con vari funzionari statali, la delegazione ha appreso che uno dei motivi addotti per spiegare l'alto livello di mancata osservanza degli obblighi fiscali è che in Italia il settore della piccola e media industria - che è difficile da tassare - è molto esteso. Secondo detti funzionari, la grande frammentazione della struttura occupazionale, con circa il 29% dei lavoratori rientrante nella categoria degli autonomi<sup>4</sup> e il più alto numero di aziende dell'UE senza personalità giuridica, accresce la possibilità di dichiarare un reddito inferiore a quello reale. Tuttavia, altri funzionari hanno indicato che la ragione alla base della

probabile vastità del settore connesso alle imprese individuali e alle piccole aziende, risiede nel fatto che le aziende più grandi, aventi un reddito più elevato e livelli di fatturato maggiori, intenzionalmente si dichiarano appartenenti alla categoria delle piccole aziende, al fine di ridurre o evadere i loro obblighi fiscali. Sono diffuse anche le attività clandestine<sup>5</sup>.

#### Iniziative per migliorare l'efficienza dell'amministrazione finanziaria

Di fronte a tale situazione, il governo ha introdotto nel sistema fiscale una serie di riforme volte a snellire l'Amministrazione Finanziaria e a facilitare l'adempimento fiscale. Sono anche in corso alcune

iniziative miranti al miglioramento dell'efficienza dell'Amministrazione Finanziaria. Esse hanno alla loro base alcune leggi in materia fiscale che hanno fornito il quadro giuridico per una riforma radicale di struttura, sistemi e procedure dell'Amministrazione Finanziaria. Uno dei motivi per il tradizionalmente scarso rispetto degli obblighi fiscali, cui si è fatto cenno in precedenza, è stato l'aumento per legge delle aliquote d'imposta e del numero delle imposte e tributi. Sebbene recentemente ridotto nel tentativo di rendere più agile il sistema, il numero delle imposte e tributi in vigore è ancora eccessivo. A sua volta, questa proliferazione di oneri (formati da un gran numero di aliquote che sono applicate alla stessa base imponibile) ha condotto a una grave frammentazione delle responsabilità e alla dispersione delle risorse all'interno dell'Amministrazione, nonché ad alti costi di riscossione. Meno del 12% delle ore lavorative totali attualmente impiegate nell'Amministrazione è dedicato ad attività connesse all'IVA, rispetto all'oltre 19% destinato alla gestione delle varie tasse e imposte di registro (vedasi Tavola 3), dove si riflette principalmente la proliferazione di tributi menzionata in precedenza. Molti di questi tributi sono riscossi per conto delle altre amministrazioni, incluse le autonomie locali. Inoltre, fra le varie regioni italiane c'è un visibile squilibrio nell'allocazione e produttività del personale dell'Amministrazione Finanziaria. Mentre il numero del personale dell'Amministrazione è piuttosto equamente distribuito tra le regioni settentrionali, centrali e meridionali la riscossione nelle regioni centrali e settentrionali, intesa come percentuale della riscossione complessiva del Paese, è di gran lunga superiore a quella delle regioni meridionali (vedasi Tavola 4). A partire dal 1991 si sono fatti importanti passi avanti, nel senso di

Tavola 1 - Riscossione generale fiscale complessiva dello stato per categoria di tributo (in percentuali di PIL)

	1990	1992	1997
<b>Italia</b>			
Imposte dirette	14,4	14,7	15,9
Contributi previdenziali	14,4	15,1	15,5
Imposte indirette	10,6		
IVA	5,7	5,6	5,8
Gettito complessivo	39,4	41,0	43,6
<b>UE*</b>			
Imposte dirette	12,5	12,4	12,5
Contributi previdenziali	14,6	15,4	15,8
Imposte indirette	14,0	14,0	14,3
IVA	7,1	7,3	...
Gettito complessivo	41,1	41,8	42,6

Fonte: Banca d'Italia  
\* Ad esclusione dell'Italia.

Tavola 2 - Inadempienza fiscale per settore (1991)

	Base imponibile non denunciata (in percentuale della base imponibile potenziale)	Divario fiscale (in percentuale del PIL)
IVA	38,3	3,1
Lavoratori dipendenti e pensionati	8,5	1,3
Lavoratori autonomi*	58,7	7,5
Società non finanziarie	26,8	0,7
Totale	...	12,6

Fonte: Bernardi e Bernasconi (1996)  
\* Ivi incluse le imprese e società individuali.

3 Bernardi e Bernasconi (1996), "L'evasione fiscale in Italia: evidenze empiriche", Atti del Convegno "Evasione: una decisione economica", Roma, 30 maggio.

4 Questo dato deve essere raffrontato con il 10,7% della Germania, il 12,7 dei Paesi Bassi, il 13,6% della Francia e il 25,5% della Spagna. Vedasi Banca d'Italia: Bollettino Economico (1997).

5 Banca d'Italia: Relazione Generale all'Assemblea ordinaria dei Partecipanti (Maggio 1997).

migliorare l'efficacia dell'imposizione fiscale, semplificare le procedure e ridurre l'enorme arretrato di cause pendenti davanti alle commissioni tributarie. Si è cominciato nel 1991 con una parziale revisione della procedura per i ricorsi, al fine di diminuire il numero dei casi pendenti, con la riduzione dei gradi di ricorso da tre a due. Allo stesso tempo, la perdita del ricorso per i contribuenti è diventata ben più onerosa. Speciali centri di assistenza (i cosiddetti CAAF), gestiti da organismi privati e creati per aiutare i lavoratori dipendenti e gli autonomi nel compilare le rispettive dichiarazioni annuali, nonché l'introduzione di un nuovo tipo di dichiarazione dei redditi (il Modello 730), hanno ridotto l'onere amministrativo imposto ai contribuenti dal precedente sistema, per la presentazione della dichiarazione individuale. La complessità del Modello di dichiarazione dei redditi chiamato "740" è stata ridotta mediante un notevole sfoltimento del numero di pagine, mentre certe categorie di lavoratori sono state esentate dalla presentazione della dichiarazione dei redditi. Al fine di conferire ai funzionari tributari l'autorità necessaria per comporre le controversie con i contribuenti attraverso i canali amministrativi - o prima che i contribuenti adiscano le vie legali (accertamento con adesione) o dopo che è stato presentato il ricorso (conciliazione giudiziale), si è introdotto un programma di conciliazione. Una nuova e più funzionale impostazione dell'Amministrazione Finanziaria, che rompesse con l'inefficiente sistema "tassa-per-tassa", ha condotto al varo - a partire da luglio 1997 - degli uffici unici delle imposte che si occupano sia di imposte dirette e IVA, sia delle attività tradizionalmente espletate dagli uffici del registro nel Dipartimento delle Entrate. Si sono raccolti dati di settore dettagliati - relativi al fatturato (entrate lorde) ed altri indicatori economici e finanziari - che sono in fase di elaborazione, al fine di for-

nire ai funzionari tributari coefficienti quantitativi che possano orientare le attività di accertamento del debito d'imposta dei lavoratori autonomi. Lo scopo principale degli studi di settore è di migliorare l'adempimento fiscale dei piccoli e medi contribuenti e garantire una più ampia trasparenza nelle attività di verifica e controllo sia per i contribuenti sia per i funzionari dell'amministrazione finanziaria. Gli studi costituiranno uno strumento utile per l'ampliamento della base imponibile. Le linee-guida indicate dal Ministro auspicano procedure di accertamento più mirate, concentrando così le risorse su obiettivi ben definiti, abbandonando la tradizionale preoccupazione per l'adempimento formale che ha prevalso fino ad oggi nell'Amministrazione fiscale. Agli uffici periferici che esaminano i verbali della Guardia di Finanza, viene anche richiesta una loro valutazione più attenta per evitare il contenzioso dovuto ad accertamenti errati. Si è ottenuta una semplificazione del sistema fiscale sostituendo sette diversi tributi in capo ad aziende e lavoratori<sup>6</sup> con una imposta sul

valore aggiunto degli imprenditori (IRAP). Ci si attende inoltre che il completo trasferimento alle regioni delle entrate dovute alla nuova imposta accresca il loro grado di responsabilità fiscale.

Nella prima metà del 1998 sono stati realizzati vari progetti volti alla semplificazione degli obblighi fiscali ed a fornire un'informazione più tempestiva all'amministrazione concernente i pagamenti e le dichiarazioni. Essi includono una serie impressionante di misure come l'unificazione di circa 60 scadenze di pagamento in 15 (con un unico documento di versamento per le imposte principali) ed un modello unico di dichiarazione per le persone fisiche registrate ai fini IVA, che include imposte sui redditi, informazioni sugli emolumenti pagati agli impiegati e l'IRAP.

La semplificazione ottenuta sinora delle disposizioni di pagamento e presentazione della dichiarazione ha avuto come risultato anche una riduzione dei costi di adempimento e dovrebbe aiutare a migliorare il rapporto tra contribuente ed amministrazione finanziaria<sup>7</sup>. Ulteriori

Tavola 3 - Ministero delle Finanze: Ripartizione del Personale per categoria di Tributo (1996) (in percentuale)

IVA	11,9
Imposte dirette	24,5
Imposte di Registro e altre (incluso il Registro)	19,3
Dazi doganali	13,9
Altre attività*	30,4
Totale	100,0

Fonte: dati forniti dal Ministero delle Finanze  
\* Servizi Generali Lotterie ed altre attività legate all'amministrazione del patrimonio.

Tavola 4 - Ripartizione della Riscossione e del Personale (1996)

	Riscossione*	Percentuale del totale	Personale**	Percentuale del totale	Riscossione per Impiegato*** (a/b)
Nord	213,3	56,2	24,8	38,8	8,6
Centro	132,2	34,8	18,8	29,4	7,4
Sud	33,9	8,9	20,3	31,7	1,7
Italia	379,5	100,0	63,9	100,0	5,9

Fonte: dati forniti dal Ministero delle Finanze  
\*IVA, IRPEF, IRPEG, ILOR e Dazi doganali (in migliaia di miliardi di Lire)  
\*\*in migliaia.  
\*\*\*In miliardi di Lire.

6 Tra i quali, principalmente, i contributi sanitari pagati sia dai datori di lavoro che dai dipendenti, l'ILOR e principalmente l'imposta sul patrimonio netto delle imprese.

7 Secondo uno studio effettuato da Confartigianato ed ESA (Economia Sviluppo Ambiente) "Vincoli, Pesi e Disecotomie: Le Ragioni e le Proposte dell'Artigianato" (luglio 1995), è stato valutato che gli utili di tali misure possono ammontare a circa 2 migliaia di miliardi.

progressi in questa direzione dipendono dagli sforzi continui volti alla semplificazione del sistema fiscale. A questo proposito la sostituzione di 7 imposte con la nuova IRAP è stata certamente un passo importante nella giusta direzione. Tuttavia, vi è ancora spazio per l'ulteriore riduzione del numero delle imposte, diritti e oneri. Inoltre, la persistenza di un gran numero di incentivi ed esenzioni complica l'applicazione e l'adempimento fiscale e lascia spazio ad interpretazioni e possibili abusi.

## ASPETTI ORGANIZZATIVI DELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA

Struttura dell'amministrazione finanziaria

Problematiche

**Suddivisione delle responsabilità**  
Di recente sono state intraprese alcune azioni positive per rendere agile la struttura del Ministero delle Finanze in modo da concentrarne l'attività sulla sua funzione principale: formulare una politica fiscale e gestire il sistema fiscale - tra cui la prevista autonomia dal Ministero dei Dipartimenti competenti per l'Amministrazione dei Monopoli di Stato (sale, tabacchi).

Tuttavia, si assiste ancora ad una notevole frammentazione delle responsabilità relative alle funzioni fondamentali dell'Amministrazione Finanziaria. Il personale dei tre maggiori Dipartimenti del Ministero - Dipartimento delle Entrate, Dipartimento delle Dogane e Dipartimento del Territorio - è responsabile della riscossione tributaria, di parte dell'attività applicativa e di parte dell'attività di accertamento. Il personale della Guardia di Finanza esegue la maggior parte delle verifiche fiscali e quasi la metà degli altri controlli collegati alla fiscalità.

Dal punto di vista di un osservatore esterno, lo stesso processo di riscossione delle imposte è estremamente frazionato tra molti e

diversi soggetti - SOGEI, centri di servizio, banche, uffici postali e concessionari di riscossione. Tale frazionamento rappresenta uno dei maggiori ostacoli per i funzionari del Ministero delle Finanze e per i quadri dirigenti dell'amministrazione finanziaria che cercano di snellire e semplificare il sistema di riscossione delle imposte al fine di fornire un servizio migliore ai contribuenti e ridurre i livelli di non assolvimento degli obblighi fiscali. Attualmente, la frammentazione organizzativa in relazione alle responsabilità dell'amministrazione finanziaria richiede un ingente sforzo di controllo per garantire un minimo di coordinamento. Un esempio di tale sforzo consiste nella quantità di tempo e forza-lavoro impiegate per stabilire tipologie, tempi e modalità per lo sviluppo da parte della SOGEI dei propri prodotti destinati ai differenti uffici dell'amministrazione finanziaria - processo questo che non sembra funzionare in maniera molto efficiente.

Si è tentato di migliorare il coordinamento tra le diverse strutture del Ministero delle Finanze, per esempio, riducendo il numero delle Direzioni Generali da 11 a 4 ed istituendo il Segretariato Generale nel 1991, ma il lavoro di coordinamento di un numero così elevato di uffici ed un numero considerevole di addetti non è facile. In considerazione dei tentativi ambiziosi che il Ministero sta intraprendendo attualmente per riformare il sistema di riscossione delle imposte, il lavoro di coordinamento interdipartimentale necessita di ulteriori miglioramenti.

**Riordino del Dipartimento delle Entrate**

Nel periodo dal 1991 al 1993 si è iniziato ad attuare il riordino del Dipartimento delle Entrate per funzioni invece che per tipologia delle imposte. Undici nuovi uffici unici periferici (IVA, Imposte sul Reddito e Registro) sono stati istituiti a partire dal luglio 1997 ed altri 23 sono stati creati fino a luglio 1998. L'obiettivo del programma è l'istituzione di 422 uffici unici a livello

nazionale e di 86 uffici di servizio al contribuente entro i prossimi due o tre anni. L'unificazione degli uffici, attualmente strutturati per tipologia di imposta, richiederà un'attenta valutazione dell'organico e dell'allocatione del personale da assegnare alle varie funzioni. Il Dipartimento delle Dogane prevede anche di creare uffici unici che includano la gestione dei dazi doganali e delle accise.

Oltre alla suddetta unificazione degli uffici, ora organizzati per tipologia di imposte, sono entrati in vigore a partire dal 1° gennaio 1998 altre modifiche, quali il trasferimento di tutti i servizi di cassa dagli uffici unici e periferici alle banche ed agli uffici postali.

Un ulteriore cambiamento organizzativo importante, introdotto nel 1993, è stata l'istituzione degli uffici regionali. Il loro ruolo è di supervisione delle operazioni degli uffici periferici sotto la loro giurisdizione e, più recentemente, di espletare le verifiche sui maggiori contribuenti a livello regionale. L'attività di verifica sui maggiori contribuenti è una funzione assegnata agli uffici regionali in molti Paesi.

**Ruolo del SECIT e del SINCO**

Oltre all'unificazione degli uffici periferici, sono stati istituite all'interno del Ministero due altre unità per migliorare il controllo, la pianificazione e la gestione dell'amministrazione finanziaria: il SECIT ed il SINCO. Nel 1980 è stato istituito il SECIT un nucleo speciale di verificatori ed ispettori. Nel 1993 è stato costituito il SINCO, un'unità responsabile per il controllo interno, la pianificazione delle strategie e la valutazione delle attività operative e del personale.

La costituzione del SINCO con funzioni di coordinamento della pianificazione dei programmi annuali dell'amministrazione finanziaria e di valutazione delle attività e del personale rappresenta indubbiamente un'iniziativa positiva. Tuttavia, nella maggior parte delle altre amministrazioni finanziarie, tali funzioni fanno parte della struttura dell'amministrazione stessa, e sono



- stati tradizionalmente suddivise in:
- 1) controllo interno: sorvegliare l'espletamento da parte del personale dell'amministrazione finanziaria delle proprie funzioni in base a linee guida e procedure standardizzate (per es., effettuare verifiche per periodi più recenti, assicurare la risoluzione dei ricorsi per via amministrativa, ecc.);
  - 2) pianificazione e valutazione delle strategie: formulare piani operativi annuali e valutarne i risultati;
  - 3) controllo costante dell'etica professionale del personale. Tale attività di controllo non si basa esclusivamente sull'indagine di singoli episodi di cattiva condotta che vengano riferiti ma piuttosto su una supervisione globale e sistematica della condotta dei funzionari tributari e della loro situazione finanziaria, compresa una dichiarazione periodica dello stato patrimoniale al fine di individuarne eventuali irregolarità<sup>8</sup>.

#### Ruolo e ubicazione dell'ufficio per la politica tributaria

Una problematica di rilievo nell'ambito della struttura organizzativa del Ministero delle Finanze è costituita dalla struttura e ubicazione dell'ufficio per la politica tributaria. Attualmente, analisi e studi di politica fiscale vengono svolti da due diversi nuclei: il primo è un gruppo ristretto di consiglieri esperti del Ministro; il secondo è l'Ufficio per l'elaborazione di studi di politica tributaria e di analisi fiscale facente parte del Segretariato Generale, con uno staff di circa 45 persone. Molti funzionari hanno rilevato che tale ufficio, pur svolgendo alcune analisi quantitative sulla riscossione fiscale ed argomenti ad essa relativi, non dispone di strumenti per compiere analisi complesse in materia di politica tributaria. Al contempo, il più ristretto gruppo per le analisi di politica fiscale, che sta svolgendo attualmente la maggior parte del lavoro in materia di politica fiscale,

è sottodimensionato. Inoltre, desta qualche preoccupazione il fatto che l'organico del gruppo sia precario e soggetto a modifiche ad ogni cambiamento ministeriale. Per questa ragione, si sta esaminando la possibilità di istituire un'unità più grande e stabile, o all'interno o all'esterno del Ministero delle Finanze, che sia in grado di offrire condizioni di lavoro più vantaggiose al potenziale staff.

Quale che sia il modello scelto per compiere analisi di politica tributaria, è d'uopo segnalare che nella maggior parte dei Paesi, detta analisi, che costituisce una delle funzioni principali dei Ministeri delle Finanze, viene eseguita da personale del Ministero stesso, costituito in molti casi da professionisti, inclusi economisti e avvocati, del Ministero. Inoltre, l'ufficio di politica tributaria normalmente non è ubicato all'interno dell'amministrazione finanziaria, che è responsabile dell'attuazione delle leggi tributarie, ma in un'unità separata che risponde direttamente al Ministro delle Finanze.

#### Priorità

- Una delle priorità assolute della riforma per quanto concerne la struttura dell'amministrazione finanziaria è quella di consolidare il programma in corso ai fini dell'istituzione di 422 uffici unici periferici nell'ambito del Dipartimento delle Entrate. Tale sforzo richiederà una grossa mole di lavoro in termini di riallocazione del personale, acquisizione di edifici e materiali ed adattamento delle procedure interne degli uffici in modo che i nuovi uffici possano operare senza intoppi e secondo strutture e funzioni uniformi. Inoltre, sarà necessario uno sforzo notevole per riprogettare i sistemi informatici al fine di renderli atti a sostenere questa unificazione - in modo tale che gli uffici tributari possano controllare la posizione di un contribuente in maniera integrata, e non soltanto per imposta.
- Definire più chiaramente il ruolo

degli uffici regionali nell'ambito della struttura del Dipartimento delle Entrate, che dovrebbe comprendere: il ruolo di coordinamento degli uffici regionali tra il livello degli uffici periferici e quelli centrali, i requisiti per la banca dati regionale, ed i controlli dei grandi contribuenti.

- In base ai programmi di unificazione delle dichiarazioni dei redditi e di introduzione della trasmissione telematica, definire il ruolo dei Centri di Servizio.
- Operare una distinzione tra funzioni di controllo interno e di pianificazione. Per quanto concerne la supervisione del personale introdurre programmi per il controllo sistematico della condotta morale dei funzionari tributari, che comprenda relazioni periodiche sul loro stato patrimoniale.
- Migliorare il coordinamento tra il Dipartimento delle Entrate e il Dipartimento delle Dogane, e tra entrambi questi dipartimenti e la Guardia di Finanza.
- Istituire un ufficio per la politica tributaria nel Ministero delle Finanze, sotto la vigilanza diretta del Ministro e con un organico adeguato, composto da economisti qualificati ed analisti di politica tributaria.
- Avendo proceduto con i programmi intesi a sollevare il Ministero delle Finanze dalla responsabilità della gestione dei monopoli di stato, considerare una tale operazione anche per la gestione delle lotterie nazionali.

#### Autonomia dell'amministrazione Finanziaria

##### Problematiche

Motivazioni per la creazione di un'amministrazione finanziaria autonoma

Negli ultimi tempi in Italia si è manifestato un interesse crescente per l'istituzione di un'agenzia indipendente per l'amministrazione finanziaria. Tale interesse coincide con la tendenza generalizzata in molti Paesi a perseguire una maggiore autonomia dell'amministra-

<sup>8</sup> La delegazione è stata informata dell'esistenza di un Servizio Ispettivo di Sicurezza, reponsabile della raccolta di informazioni sulla situazione finanziaria dei funzionari. Tuttavia, non è chiaro se queste informazioni si riferiscono a funzionari di tutte le qualifiche e se siano fornite su base regolare.

zione finanziaria come sistema per facilitare il cambiamento.

Le riforme in corso dell'amministrazione finanziaria hanno portato alla luce la misura in cui le disposizioni esistenti in materia di personale, bilancio e gestione delle risorse fisiche rappresentino una barriera seria al miglioramento dell'efficacia dell'amministrazione finanziaria. Per esempio, il fatto che può essere necessario un periodo di tempo da 6 mesi a 3 anni per acquistare un edificio dimostra le difficoltà a cui i quadri direttivi devono far fronte per unificare gli uffici periferici del Dipartimento delle Entrate. Le promozioni del personale non dipendono dal rendimento professionale dei candidati e dalla preparazione ad affrontare compiti specifici, quanto piuttosto dalla conformità a requisiti formali e superamento di pubblici concorsi che possono non essere in relazione con le caratteristiche del lavoro da espletare. Sfortunatamente, abbondano esempi di questo tipo.

Esistono generalmente due motivazioni fondamentali che hanno indotto vari Paesi a costituire un'agenzia autonoma per il Fisco. La prima è stata quella di fornire maggiore autonomia operativa all'amministrazione finanziaria per una gestione più flessibile delle risorse umane e materiali. La seconda è di isolare, per quanto possibile, l'attività quotidiana dell'amministrazione finanziaria da interferenze esterne (autonomia gerarchica).

Dai colloqui della Delegazione con funzionari tributari e rappresentanti del commercio e dei sindacati è emerso che la prima ragione costituirebbe la motivazione principale dell'interesse nell'istituzione di un'amministrazione autonoma per il Fisco in Italia. La Delegazione è stata messa al corrente anche della seconda motivazione, sebbene questa sembrerebbe rivestire un ruolo secondario.

I modelli organizzativi presi in considerazione

Sono in discussione numerosi modelli possibili di riforma orga-

nizzativa. La spinta dietro queste proposte è di creare una chiara separazione tra le funzioni amministrative e di politica fiscale. Ciò implicherebbe un cambiamento nella relazione tra l'effettiva gestione delle imposte ed il Ministero delle Finanze, il che rappresenta una rottura con il modello ministeriale esistente. Relativamente alle specifiche della proposta, un modello considerato è creare un'agenzia per il Dipartimento delle Entrate ed il Dipartimento delle Dogane ed un'agenzia separata che contenga il Dipartimento del Territorio. Un altro modello sarebbe creare tre agenzie separate, una per ogni dipartimento menzionato in precedenza. Nel considerare queste alternative, la delegazione suggerirebbe che le autorità guardassero all'esperienza acquisita da altri Paesi, inclusi Canada e Spagna che hanno unificato il Dipartimento delle Dogane ed il Dipartimento delle Entrate. Oltre ai vantaggi che tale unificazione può comportare in termini di procedure uniche di riscossione, verifica e controllo, essa potrebbe avere come risultato un utilizzo più efficiente delle risorse di questi Dipartimenti. Un invito alla prudenza sembra qui appropriato, in quanto l'esperienza dei Paesi citati indica che per essere efficace, una tale fusione richiede un'attenta pianificazione ed una tempistica realistica per la sua attuazione. La creazione di un gruppo di lavoro a tempo pieno è stato utile alla progettazione e realizzazione di riforme con ottimi risultati.

Nel caso che il modello delle tre separate e autonome agenzie venga adottato, sarebbe essenziale che ciò sia portato avanti in modo tale da assicurare un coordinamento adeguato tra i tre organismi relativamente alla pianificazione e gestione delle loro attività operative. Di nuovo, la tendenza è internazionalmente verso un coordinamento molto più forte tra le attività operative dei settori della previdenza sociale, Entrate e Dogane ai fini del miglioramento dei servizi forniti ai contribuenti ed all'au-

mento dei livelli di adempimento fiscale. In ogni caso, dovrebbe essere perseguito uno stretto coordinamento delle attività operative legate alla gestione delle imposte con la Guardia di Finanza.

Responsabilità dell'agenzia autonoma

Un aspetto importante delle riforme organizzative materia di discussione è la maniera di garantire che l'amministrazione finanziaria sia autonoma ma anche responsabile della sua prestazione verso il governo e verso i contribuenti. Un'opzione analizzata e che è stata utilizzata con successo in altri paesi è quella di fissare un contratto di prestazione tra il Ministero delle Finanze e l'agenzia, che specificherebbe gli obiettivi da raggiungere da parte dell'amministrazione finanziaria in settori specifici come il trattamento delle dichiarazioni, i servizi al contribuente, la verifica, l'applicazione della legge fiscale. La delegazione sostiene fortemente tali sforzi tesi a fissare obiettivi di prestazione concreti e misurabili per assicurarsi che l'amministrazione finanziaria stia continuamente migliorando l'efficacia delle sue attività operative.

Nello stesso modo, la delegazione vorrebbe enfatizzare l'importanza di effettuare controlli adeguati sulle attività operative della nuova organizzazione e sul comportamento etico dei funzionari tributari. Se alla nuova organizzazione deve essere assegnato un più alto grado di autonomia finanziaria, gestionale ed operativa, è importante garantire che vi sia un'adeguata supervisione di questa agenzia in maniera tale da scoraggiare l'abuso di facoltà e comportamento non etico da parte dei funzionari tributari.

Continuità nelle riforme in corso dell'amministrazione finanziaria

La delegazione desidererebbe sottolineare che i grandi programmi di riforma organizzativa richiedono del tempo e bisogna fare attenzione che vi sia continuità nelle operazioni in corso dell'amministrazione fiscale. Nel caso del

Dipartimento delle Entrate, per esempio, sono in corso molti e ambiziosi programmi di riforma, inclusa l'unificazione degli uffici periferici, l'introduzione della presentazione elettronica, l'unificazione delle dichiarazioni e dei sistemi di versamento, la riforma del sistema di riscossione attraverso le banche e l'introduzione di un regime speciale per i piccoli contribuenti che richiedono l'attenzione piena dell'alto quadro direttivo dell'amministrazione finanziaria. Perché queste azioni continuino efficacemente ad essere portate avanti insieme alla progettazione della futura riforma organizzativa, la delegazione consiglia che sia costituito urgentemente un gruppo di lavoro a tempo pieno che si occupi di quest'ultimo compito. In questo contesto, vale la pena puntualizzare che in diverse amministrazioni finanziarie che hanno intrapreso sforzi di riforme ambiziose, è stata sfruttata l'opportunità di creare una unità di gestione del cambiamento.

L'esperienza internazionale nell'istituzione di amministrazioni finanziarie autonome<sup>9</sup> Nei seguenti paragrafi sono forniti esempi di Paesi OCSE selezionati nei quali sono stati presi in considerazione provvedimenti atti ad istituire un'agenzia autonoma per il fisco o nei quali tale agenzia sia già stata costituita. A seguito del grande riordino organizzativo del 1993 con il quale i Dipartimenti delle Entrate, delle Dogane e delle Accise sono stati unificati, in Canada si sta prendendo in considerazione la possibilità di creare un'agenzia indipendente per la riscossione del gettito che preleverebbe le imposte federali offrendo inoltre i propri servizi ai governi provinciali. Nel 1991, in Spagna è stata creata una nuova agenzia fiscale autonoma, l'Agenzia statale di amministrazione finanziaria (AEAT). L'AEAT, che ha iniziato ad operare dal 1992, dispone di ampia autonomia in tutti i settori

operativi ed è responsabile dell'amministrazione di tutti i tributi, compresi i dazi doganali. Sebbene l'Internal Revenue Service statunitense faccia parte del Ministero del Tesoro, esso gode di notevole autonomia gerarchica. Tuttavia, un recente studio annuale sull'IRS da parte di una Commissione nazionale con a capo un senatore ed un membro della Camera dei Deputati statunitensi, ha avviato un dibattito sulla necessità di cambiare la struttura e la gestione dell'IRS e di ridefinire e consolidare la responsabilità congressuale per il suo controllo. La relazione e il vaglio del funzionamento e del ruolo dell'agenzia hanno portato alla Legge di riforma e di ristrutturazione dell'IRS del 1998. Un obiettivo principale dello sforzo di ristrutturazione dell'IRS è di incrementare l'importanza del servizio al cliente e di ampliare i diritti dei contribuenti. Conformandosi ad un modello organizzativo che è attualmente usato da diverse amministrazioni finanziarie moderne, la proposta è di riorganizzare l'IRS secondo le linee guida di una organizzazione basata sul cliente (per es. persone giuridiche, persone fisiche e lavoratori dipendenti). Un altro aspetto delle proposte innovazioni organizzative è la creazione di un collegio che si occupi del controllo dell'IRS, il quale comprenda anche rappresentanti del settore privato. Nel 1995, il Messico si è mosso verso l'istituzione di un nuovo servizio dell'Amministrazione Finanziaria (SAT), un organismo semi-indipendente che amministra le imposte nazionali e doganali. Il SAT opera sotto la guida di un collegio fiscale che è presieduto dal Ministro delle Finanze ed include rappresentanti del Ministero delle Finanze, il presidente del SAT ed i rappresentanti delle unità operative del SAT. Il SAT ha aumentato l'autonomia operativa, particolarmente riguardo la sua gestione, bilancio e gli aspetti tecnici delle sue attività operative, ma ha ampiamente mantenuto il suo man-

dato istituzionale ed è organizzato sotto il Ministero delle Finanze.

Motivazioni di base per la costituzione di un'agenzia autonoma per il Fisco

L'autonomia dell'amministrazione finanziaria è un obiettivo ovunque perseguito. In molti Paesi l'autonomia è vista come una maniera di affrancare l'amministrazione finanziaria dalle limitazioni di regolamenti troppo restrittivi del personale e di una pubblica amministrazione con pochi mezzi finanziari. Tuttavia, l'autonomia concessa ad un'amministrazione finanziaria non ne migliorerebbe di per se stessa la prestazione, a meno che essa non venga affiancata da una semplificazione del sistema fiscale, oltre che da miglioramenti dei sistemi e delle procedure dell'amministrazione stessa. L'autonomia in sé non risolve i problemi di un'amministrazione finanziaria debole; in realtà, essa può generare alcuni nuovi problemi se: (1) la struttura di base e le procedure non sono adeguate; (2) il passaggio all'autonomia non è accompagnato da opportune disposizioni che assicurino che la nuova amministrazione autonoma debba rispondere della propria prestazione; e (3) le politiche del personale, tra cui assunzioni, promozioni e licenziamenti, non sono flessibili e non sono determinate in base alla competenza.

In Canada, dopo un anno di approfondite ricerche, analisi e consultazioni, e successivamente al completamento dell'unificazione del Dipartimento delle Entrate e delle Dogane all'inizio degli anni '90, si sta prendendo in considerazione il passaggio ad una agenzia per l'amministrazione della legislazione fiscale canadese, basata sul principio della libera concorrenza. Nel caso della Nuova Zelanda, al Dipartimento delle Dogane ed al Dipartimento delle Entrate sono stati concessi l'autonomia di gestione delle proprie risorse in

9 Per una descrizione più dettagliata dell'esperienza in Paesi selezionati in relazione alla costituzione di amministrazioni finanziarie autonome, si veda l'Appendice II.

cambio dell'impegno a soddisfare criteri di prestazione altamente specifici (per es., numero di ore per la lavorazione di una dichiarazione doganale o dei redditi). Un contratto normale tra il Ministro delle Entrate ed il Direttore Generale del Dipartimento delle Entrate, incaricato delle attività operative legate all'imposizione diretta e dogane, precisa le aspettative del Governo. Pertanto, appare chiaro che, in cambio di un grado elevato di autonomia operativa, nell'ambito della struttura della Pubblica Amministrazione, devono essere soddisfatte specifiche attese di prestazione.

La scelta del livello di autonomia gerarchica e del grado di indipendenza dal Ministero delle Finanze sarà condizionata dai risultati pratici nel contesto politico precipuo di ciascun Paese. Tuttavia, si potrebbe obiettare che l'indipendenza completa dal Ministero delle Finanze può non essere auspicabile in quanto essa porta inevitabilmente a conflitti in termini di divisione delle responsabilità e autorità nel campo della politica fiscale, oltre che del grado di controllo ai livelli più alti della gerarchia dell'amministrazione.

È appena il caso di menzionare che il processo di ricerca del modello organizzativo maggiormente idoneo per l'amministrazione finanziaria è un processo evolutivo. Raramente un Paese perviene ad un modello organizzativo che resta immutato per decenni; piuttosto, il rapporto dell'amministrazione fiscale con il Ministero delle Finanze e con altri soggetti del settore pubblico necessiterà di adattamento secondo i cambiamenti del Governo, dell'economia e delle esigenze di mobilitazione delle entrate.

Ulteriori considerazioni in vista della costituzione di un'agenzia autonoma per il Fisco in Italia  
In Italia, una delle maggiori difficoltà nel valutare la possibilità di costituire un'agenzia autonoma per il Fisco sarebbe rappresentata dal ruolo dei molteplici organismi che attualmente svolgono le fun-

zioni dell'amministrazione finanziaria al di fuori del Dipartimento delle Entrate, quali la SOGEL e la Guardia di Finanza. Si dovrebbero prendere difficili decisioni concernenti i rapporti futuri tra i Dipartimenti delle Entrate e delle Dogane ed i predetti organismi.

Tra le opzioni per arrivare alla creazione di un'agenzia autonoma per il Fisco, riferite alla delegazione, vi erano: 1. Un'azione drastica per costituire l'agenzia il cd approccio "big bang" e 2. un approccio a fasi attraverso cui le singole funzioni dell'amministrazione fiscale, come la funzione di verifica, verrebbero separate dall'amministrazione fiscale in differenti fasi, sino all'unificazione finale dell'amministrazione fiscale globale sotto un'agenzia autonoma per il Fisco. Considerata la situazione istituzionale odierna dell'amministrazione fiscale italiana, secondo la quale la responsabilità per le funzioni dell'amministrazione fiscale è molto frazionata, con questo approccio esiste il rischio di creare ancora organismi indipendenti aggiuntivi esternamente all'amministrazione fiscale, che saranno difficilmente integrabili, in futuro, in un'unica agenzia.

#### Priorità per la riforma

- La delegazione sostiene gli sforzi per l'attuazione della riforma organizzativa proposta che sono volti ad affrontare le rigidità nella gestione del personale, delle risorse finanziarie e fisiche da parte del Dipartimento delle Entrate, del Dipartimento delle Dogane e del Dipartimento del Territorio. Essa sostiene anche gli sforzi per garantire che la direzione di questi dipartimenti sia in grado di pianificare e realizzare le sue attività operative senza interferenze esterne.
- Nello scegliere tra i vari modelli organizzativi da adottare, sarebbe istruttivo prendere in considerazione l'esperienza in un certo numero di Paesi, inclusi Canada e Spagna, nell'unificare il Dipartimento delle Entrate e quello delle Dogane in un'agen-

zia. Oltre ai vantaggi che tale unificazione può comportare in termini di procedure uniche di riscossione, verifica e controllo, essa potrebbe avere come risultato un utilizzo più efficiente delle risorse di questi Dipartimenti.

- Per essere efficace, una unificazione tra Dipartimento delle Entrate e Dipartimento delle Dogane richiede un'attenta pianificazione ed una tempistica realistica per la sua attuazione. La creazione di un gruppo a tempo pieno è stato utile alla progettazione e realizzazione delle riforme con esiti positivi.
- Nel caso che il modello delle tre separate e autonome agenzie venga adottato, sarebbe essenziale che ciò sia portato avanti in modo tale da assicurare un coordinamento adeguato tra le tre agenzie relativamente alla pianificazione e gestione delle loro attività operative. Dovrebbe essere perseguito, inoltre, uno stretto coordinamento delle operazioni dell'amministrazione finanziaria con la Guardia di Finanza
- Dovrebbero essere sostenuti gli sforzi di fissare obiettivi di prestazione concreti e misurabili per assicurarsi che l'amministrazione finanziaria stia continuamente migliorando l'efficacia delle sue attività operative. Sarà anche richiesta una supervisione adeguata delle attività operative dell'agenzia in modo da scoraggiare l'abuso di facoltà e comportamento non etico dei funzionari tributari.
- Perché queste azioni continuino efficacemente ad essere portate avanti in parallelo con la progettazione della futura riforma organizzativa, la delegazione consiglia che sia costituito urgentemente un gruppo di lavoro a tempo pieno che si occupi di quest'ultimo compito.
- Occorrerà molto tempo per sviluppare e pianificare la decisione di trasformare la presente amministrazione fiscale in un organismo completamente autonomo. Molte questioni devono essere analizzate attentamente, com-

presa quella se la nuova agenzia (o agenzie) dovrà riferire direttamente al Ministro delle Finanze, al capo del Governo o al parlamento; e le modalità di integrazione della SOGEL, della Guardia di Finanza e altri enti in una nuova struttura organizzativa.

## SISTEMI DI RISCOSSIONE

### Controllo dei pagamenti

Prima delle modifiche che hanno avuto luogo nel 1998, si contavano per ogni anno solare 60 scadenze di pagamento per imposte sul reddito, contributi sociali, IVA e ritenute fiscali. Nel 1998 tale numero è stato ridotto a 15, grazie all'impiego del modello unico di versamento, e il consolidamento dei versamenti per le diverse voci. Come risultato di questo nuovo sistema di pagamento si è proposto di consentire ai contribuenti di compensare i crediti con i debiti fiscali e, pertanto, ridurre notevolmente il ricorso a procedure di rimborso<sup>10</sup>. Questa riforma semplificherà significativamente gli obblighi fiscali del contribuente ed è senza dubbio un passo avanti nella giusta direzione.

### Problemi

#### Informazioni tempestive sui pagamenti

Secondo quanto rilevato dalla missione, fino al 1998 potevano intercorrere fino a due mesi tra la data dei versamenti e la possibilità di disporre per il Dipartimento delle Entrate di informazioni relative ai versamenti stessi. Durante la prima metà del 1998, è stato raggiunto un accordo con le banche sulla gestione dei pagamenti, che prevede tra l'altro la trasmissione elettronica delle informazioni relative ai pagamenti al governo tra i quattro e i sette giorni successivi al versamento. Con l'avvento della riforma programmata del sistema di riscossione, che dovrebbe entrare in vigore all'inizio del 1999, questo

periodo dovrebbe essere ridotto a quattro giorni e gli uffici locali dovrebbero avere accesso alle informazioni subito dopo. Nel frattempo, bisogna assicurarsi che sia ridotto al minimo il lasso di tempo necessario per il trasferimento delle informazioni sui versamenti dalla SOGEL agli uffici locali, e che questi ultimi si attivino rapidamente sulla base dei dati ricevuti.

#### Controllo dei versamenti IVA

Il personale degli uffici tributari locali non verifica sistematicamente, nemmeno per i grandi contribuenti i versamenti IVA mano a mano che giungono a scadenza. Attualmente l'unico metodo a disposizione del personale per ottenere informazioni relative a tali versamenti è rappresentato da una interrogazione online mediante terminale o personal computer per ciascun contribuente.

Non esiste nessun programma applicativo che, tramite un elaboratore centrale, consenta di stabilire quali contribuenti non hanno effettuato i versamenti IVA mensili e pertanto non si trasmette nessuna informazione all'ufficio competente per una successiva azione.

Fino al 1998, gli uffici locali controllavano i versamenti per l'IVA e le imposte sul reddito soltanto quando si elaboravano le dichiarazioni annuali. Secondo quanto rilevato dalla missione, a partire dal 1999 la presentazione di una dichiarazione IVA avrà scadenza mensile per i grandi contribuenti, trimestrale per i medi contribuenti e annuale per i piccoli contribuenti. L'introduzione di una dichiarazione IVA periodica permetterà agli uffici locali di assicurarsi che il contribuente abbia effettuato il versamento corretto. Tuttavia, il compito che dovranno affrontare gli uffici locali sarà quello di assicurarsi che le informazioni sui versamenti siano sistematicamente controllate raffrontandole con i dati delle dichiarazioni IVA mensili e trimestrali. Con l'introduzione della compensazione automatica tra

rimborsi IVA e altre imposte o contributi dovuti, la dichiarazione IVA periodica diventerà uno strumento fondamentale per il controllo del meccanismo di compensazione.

### Priorità della riforma

#### Assicurare informazioni

#### tempestive sui pagamenti

Per consentire un adeguato controllo dei requisiti dei pagamenti, le informazioni sui pagamenti dovrebbero essere messe a disposizione degli uffici locali il più rapidamente possibile dopo la ricezione delle informazioni computerizzate dalle banche.

#### Migliorare il controllo dei pagamenti

Si devono predisporre dei controlli mensili sui pagamenti per consentire controlli adeguati e successive misure correttive. Ciò consentirà al Dipartimento delle Entrate di portare al massimo le probabilità che i pagamenti siano effettuati al momento dovuto e per il giusto importo.

Il controllo dei pagamenti periodici delle ritenute alla fonte può raggiungere un sufficiente livello di precisione senza ricorrere ad una dichiarazione congiunta in quanto gli importi dei versamenti dovrebbero mantenersi ragionevolmente stabili durante tutto l'anno. Dovrebbe pertanto essere sufficiente raffrontare l'importo del versamento mensile di ciascuna società con i versamenti precedenti per stabilire se vi è stato un cambiamento significativo. Questa analisi dovrebbe essere compiuta con un programma applicativo presso l'elaboratore centrale e, dopo ciascuna scadenza di pagamento, si dovrebbe inviare un rapporto agli uffici tributari competenti per una successiva azione.

Un adeguato controllo dei versamenti IVA richiede la presentazione di una dichiarazione per ciascun pagamento e ciò dovrebbe quindi avvenire con cadenza mensile, almeno per i contribuenti che effettuano i versamenti maggiori.

<sup>10</sup> Si prevede che il sistema di compensazione automatica di crediti e debiti sarà avviato per fasi partendo dalle persone fisiche nel 1998, passando alle società di persone nel 1999 e alle società di capitali nel 2000.

Questo perché i versamenti IVA possono variare considerevolmente di mese in mese e pertanto non è possibile un'analisi di tendenza per i pagamenti IVA. Ne consegue che la dichiarazione periodica deve contenere la quantità minima di informazioni necessarie per stabilire se il pagamento effettuato, o il rimborso richiesto, è corretto.

Presentazione ed elaborazione delle dichiarazioni

Problemi

Ritardi nel fornire i dati del modello di dichiarazione al personale delle entrate

Con la tecnologia attualmente in uso per acquisire i dati della dichiarazione non dovrebbero essere necessari più di alcuni mesi per completare tale operazione e fornire informazioni aggiornate al personale del Dipartimento delle Entrate. Tuttavia, a causa della frammentazione delle responsabilità in questa area e del modo in cui il lavoro è stato organizzato fino al 1997, le informazioni più attuali disponibili all'epoca risalivano ad almeno due o tre anni prima. Altre cause di ritardo erano il fatto che le diverse dichiarazioni seguivano procedure diverse, che l'elaborazione veniva fatta in base al tipo di imposta e pertanto non esisteva un sistema di elaborazione uniforme. Nel 1997, quindi, le informazioni, più aggiornate erano quelle relative al 1994 o al 1995. Ma in molti casi, i dati più attuali risalivano a quattro o cinque anni prima.

Tuttavia, grazie alla recente riforma del trattamento delle dichiarazioni, l'elaborazione della maggior parte delle dichiarazioni delle imposte sui redditi presentate nel 1998 sarà completata entro la fine dell'anno. Si tratta di un miglioramento di grande importanza, tenuto conto del precedente ritardo nell'elaborazione di tali informazioni<sup>11</sup>.

I dati delle dichiarazioni sono di scarsa qualità

In base all'attuale metodo di immissione dati gli unici controlli sulla qualità dei dati prevedono delle tecniche di campionatura. Ciò è ritenuto insufficiente per dati così importanti all'attività del Dipartimento delle Entrate.

L'elaborazione è costosa in rapporto ai risultati ottenuti

Se raffrontato con le amministrazioni fiscali di altri paesi industrializzati, il Ministero delle Finanze non riceve una giusta contropartita per le spese di tecnologia informatica. Questo vale per tutte le principali attività, inclusi i pagamenti, il trattamento dei modelli di dichiarazione e il sostegno alle attività di verifica.

Passaggio ad un modello di dichiarazione unico

Il Dipartimento delle Entrate prevede di passare progressivamente a modelli di dichiarazione unici. Questo processo è stato avviato nel 1998 ed ha interessato circa 3,5 milioni di persone fisiche. Le fasi successive prevedono l'unificazione per le società di persone nel 1999 e per le società di capitali nel 2000. Le tre unificazioni si applicheranno anche agli obblighi relativi ai contributi sociali. Mentre il passaggio ad un modello di dichiarazione unico è positivo, la semplificazione della struttura del modello stesso con la conseguente semplificazione degli obblighi di compilazione per i contribuenti, non è possibile fintanto che il sistema tributario continua ad essere complicato.

Priorità della riforma

Fornire più tempestivamente i dati dei modelli di dichiarazione al personale delle entrate

La missione è concorde sul fatto che il fattore chiave nel lungo periodo per la soluzione di questo problema sia la proposta di trasmissione elettronica alla SOGEL delle dichiara-

zioni da parte di banche, esperti fiscali, e associazioni di lavoratori e piccole imprese.

Esiste un progetto sugli aspetti relativi alla tecnologia informatica di questo lavoro incentrato sulle attività della SOGEL. I compiti che sono esclusiva responsabilità del Dipartimento delle Entrate sembrano essere coordinati separatamente.

Verso la fine della prima visita, la missione è venuta a conoscenza di una soluzione di breve-medio periodo che prevede di passare all'acquisizione di informazioni mediante strumenti per il riconoscimento ottico dei caratteri sino all'attuazione completa della trasmissione elettronica delle dichiarazioni. L'esperienza dei paesi che hanno utilizzato questa tecnologia, in particolare nelle amministrazioni fiscali, insegna che occorre procedere con cautela in quanto sono numerosi i problemi da affrontare per ottenere le massime possibilità di successo. Il più importante di questi riguarda i modelli stessi e concerne il grado di complessità, la grafica, le dimensioni e il colore dei modelli. È estremamente importante inoltre poter verificare la correttezza dei dati acquisiti con questa metodologia esattamente così come viene detto più avanti per le dichiarazioni elettroniche.

Le priorità in questa area sono le seguenti:

- Il progetto per la trasmissione elettronica delle dichiarazioni è considerato ad alto rischio e perciò richiede un livello di coordinamento all'interno dell'amministrazione fiscale e tra le attività di tecnologia informatica ben maggiore di quanto avviene ora.
- Il Dipartimento delle Entrate dovrebbe rivedere l'avanzamento del progetto di utilizzazione della lettura ottica dei dati per accertarsi che tutti i problemi siano adeguatamente valutati e, in particolare, che siano state prese adeguate misure per controllare la correttezza dei dati raccolti con questo sistema.

11 Nel prossimo futuro, si prevede che l'acquisizione dei dati diventerà molto più rapida, entro sei mesi dalla data di ricezione delle dichiarazioni dei redditi, i dati presenti nelle dichiarazioni saranno automaticamente controllati raffrontandoli con i dati relativi ai versamenti trasmessi dagli agenti della riscossione (banche, uffici postali, ecc.)

Migliorare la qualità dei dati delle dichiarazioni

Il fattore chiave per una soluzione nel lungo periodo è la trasmissione elettronica dei modelli di dichiarazione da parte di banche, esperti fiscali, e associazioni di lavoratori e piccole imprese alla SOGEL. Si ritiene che il programma applicativo trasferito nel computer del creatore ai fini della trasmissione avrà anche la capacità di verificare la validità dei dati delle dichiarazioni. Anche se questa soluzione non è altrettanto valida quanto il controllo effettuato dallo stesso programma applicativo che acquisisce i dati di certo essa costituirà un significativo miglioramento dell'attuale sistema.

Il Dipartimento delle Entrate dovrebbe quindi controllare e accertarsi che i controlli di convalida proposti siano sufficienti. Qualora non lo siano, alla SOGEL dovrebbe essere richiesto di introdurre ogni miglioria necessaria.

Passaggio a modelli di dichiarazione unici

Dopo aver esaminato il modello unico per le persone fisiche (sarà introdotto anche un modello unico per le società di persone e le società di capitali), l'impressione della missione è che esso è ancora troppo complicato. In parte, ciò è dovuto al fatto che il sistema fiscale è ancora piuttosto complesso. Per fare ulteriori progressi affinché l'unificazione dei modelli di dichiarazione rappresenti realmente una semplificazione e una riduzione dei costi per i contribuenti e l'amministrazione fiscale, occorre continuare gli sforzi di semplificazione del sistema tributario.

## TECNOLOGIA INFORMATICA <sup>12-13</sup>

Gli attuali sistemi informativi di supporto all'attività del Ministero delle Finanze si sono sviluppati nel

arco di molti anni. Essi sono le basi su cui si possono costruire i sistemi che dovranno portare il Ministero nel ventunesimo secolo.

Questa sezione del rapporto si occupa della trasmissione elettronica e del riconoscimento ottico dei caratteri delle dichiarazioni, nonché della futura evoluzione dei sistemi.

Priorità a breve termine

Trasmissione elettronica dei modelli di dichiarazione

La missione dà il suo pieno sostegno ai progetti del Dipartimento delle Entrate per la trasmissione dei dati delle dichiarazioni da parte di banche, esperti fiscali e associazioni di lavoratori alla SOGEL attraverso reti di comunicazione. Tali progetti prevedono che la completa attuazione avverrà entro maggio 1999<sup>14</sup>.

Si sta già lavorando a questo progetto. Il progetto esaminato dalla missione nel corso della prima visita era tutt'altro che completo. Questo piano si incentra sulle attività della SOGEL. I compiti che sono esclusiva responsabilità del Dipartimento delle Entrate sembrano essere coordinati separatamente. Questo progetto è considerato relativamente ad alto rischio e perciò richiede un livello di coordinamento ben più alto di quello attuale. Va tuttavia osservato che la trasmissione elettronica sarà introdotta gradualmente, e nel primo anno interesserà soltanto 150 centri di assistenza fiscale (circa sei milioni di dichiarazioni).

Riconoscimento ottico di caratteri dei modelli di dichiarazione

Alcune perplessità relative alle caratteristiche dei modelli da utilizzare per le applicazioni di riconoscimento ottico dei caratteri sono state discusse precedentemente nella sezione che si occupa dei Sistemi di riscossione. Questa

sezione prende in esame gli aspetti di tecnologia informatica del progetto.

Per quanto riguarda l'introduzione della tecnologia di lettura ottica, la missione ha appreso nel corso della seconda visita che l'esperienza con la lettura ottica è stata positiva e che il Dipartimento delle Entrate è ampiamente soddisfatto dell'applicazione della tecnologia per la lettura ottica.

Tuttavia, è ancora necessario considerare con attenzione i seguenti problemi:

- la necessità di predisporre modelli per la scansione,
- la velocità di scansione dei modelli e il volume di dati,
- la compatibilità di lettura tra modelli compilati a mano e dattiloscritti,
- la convalida e la correzione dei dati, e
- i metodi di trasferimento dei dati al calcolatore centrale (host computer).

Altre amministrazioni fiscali hanno sentito la necessità di testare lungamente le capacità attraverso progetti pilota per diversi mesi prima di passare alla produzione con dati dal vivo.

Priorità a lungo termine

Evoluzione dei sistemi

Il Ministro delle Finanze ha istituito una commissione per esaminare l'intera gamma dei servizi di tecnologia informatica forniti al Ministero. Verso la fine del 1997, la commissione forniva raccomandazioni per la futura attuazione di tali servizi, incluse le nuove architetture applicative e infrastrutturali. Nel corso del suo lavoro la Commissione ha avviato una serie di analisi comparative e studi di consulenza. Le analisi comparative si riferivano alle attuali performance del sistema, mentre gli studi di consulenza si riferivano a qualità dei dati, reengineering del processo di accertamento e possi-

12 Si veda l'Appendice I per una tassazione più dettagliata dei temi relativi alla tecnologia informatica.

13 Questo capitolo si basa essenzialmente sui risultati della prima missione, che ha avuto luogo ad ottobre-novembre 1997, e pertanto riflette le osservazioni della missione sugli sviluppi pianificati all'epoca nel settore della tecnologia informatica.

14 La trasmissione delle dichiarazioni dei redditi mediante reti di comunicazione è cominciata nel maggio 1998 si ritiene che circa un terzo delle dichiarazioni dei redditi presentate tra maggio e il 31 luglio 1998, sono state compilate con l'ausilio della nuova tecnologia.

bili opzioni per l'evoluzione dei sistemi informativi<sup>15</sup>.

Le principali conclusioni delle analisi comparative e degli studi di consulenza sulla qualità e l'efficacia del sistema erano che, rispetto ad organizzazioni comparabili:

- i costi della tecnologia informatica del Ministero delle Finanze sono elevati, con un servizio di basso livello fornito all'utente finale; e
- i dati memorizzati nei sistemi informatici sono di scarsa qualità<sup>16</sup>.

La Commissione, presieduta dal Prof. De Julio - da cui il rapporto "De Julio" - ha presentato il suo rapporto finale nel dicembre 1997. Il rapporto De Julio approva ampiamente i risultati delle analisi comparative e degli studi di consulenza citando, tra i problemi più immediati la mancanza di integrazione dei sistemi informativi del Ministero delle Finanze e il problema della qualità dei dati, in particolare per quanto riguarda l'accuratezza e la precisione dei dati, la completezza, la coerenza e il loro tempestivo aggiornamento. Per quanto riguarda l'organizzazione generale e l'efficacia dei sistemi informatici al servizio del Ministero, il rapporto De Julio conclude che i sistemi informativi del Ministero sono allo stesso livello dei sistemi informativi di altre aree del settore pubblico.

Tuttavia, i sistemi informatici del Ministero, presentano le seguenti carenze che andrebbero risolte:

- eccessivamente centralizzati;
- costosi;
- la qualità dei dati deve essere migliorata; e
- manca nell'amministrazione una struttura interna per la "gestione strategica" dei sistemi informativi, forse a causa del fatto che gran parte del lavoro di tecnologia informatica è stato tradizionalmente delegato ad organi esterni al Ministero.

Per risolvere questi problemi, il rapporto De Julio propone una serie di

raccomandazioni che includono: semplificare le procedure per facilitare l'adempimento volontario degli obblighi fiscali del contribuente; integrare i sotto-sistemi informativi; aumentare l'"intelligenza" dei sistemi; migliorare la "gestione strategica" dei sistemi; ridurre i costi e i tempi necessari per fornire i dati; assicurare un ruolo più attivo dell'utente del sistema; migliorare la qualità dei dati; e modificare l'accordo contrattuale tra il Ministero e la SOGEL.

Integrazione dei sistemi per il sostegno dell'attività delle agenzie di riscossione

La missione ha avuto l'opportunità di esaminare le analisi comparative e gli studi di consulenza preparati per la Commissione nonché il rapporto De Julio, e concorda con l'impulso generale delle loro raccomandazioni. In particolare la missione intende sottolineare la necessità di migliorare l'integrazione tra i sistemi informativi del Dipartimento delle Entrate, il Dipartimento delle Dogane, il Dipartimento del Territorio e la Guardia di Finanza. Una migliore integrazione tra i sistemi informativi delle principali organizzazioni responsabili del gettito fiscale è essenziale per assicurare che ogni organismo sia in grado di accedere e di utilizzare le informazioni necessarie allo svolgimento efficiente della sua attività. Due altri temi sui quali la missione esprime perplessità sono i sistemi di immagazzinaggio dati e l'automazione d'ufficio.

Sistemi di immagazzinaggio dati  
Le maggiori perplessità della missione si riferiscono alla proposta di un ampio utilizzo dei sistemi di immagazzinaggio dati, laddove esistono due problemi. In primo luogo, l'impiego di tali sistemi è un problema di gestione e non solo di tecnologia. Affinché abbia successo è necessario che il personale utente destinato a operare sulle applicazioni di immagazzinaggio

dati abbia un'eccellente competenza tanto in materia di amministrazione fiscale che di sistemi di tecnologia informatica (e cioè che il personale sia dotato di grandi capacità di collegamento). È di solito molto difficile avere a disposizione delle risorse umane di questo tipo ma è necessario compiere ogni sforzo a tal fine in quanto senza tale personale i sistemi di immagazzinaggio dati non esprimeranno assolutamente il proprio potenziale. In secondo luogo, un'implementazione riuscita dei sistemi di immagazzinaggio dati presenta un alto indice di rischio sia da un punto di vista tecnico che dal punto di vista dell'utente finale.

Sistemi per l'automazione d'ufficio

La seconda fonte di preoccupazione concerne le attrezzature per elaborazione di testi, fogli elettronici e la posta elettronica. In una delle relazioni di consulenza presentate alla commissione presieduta dal Professor De Julio è stato sollevato il problema della frustrazione degli utenti dovuta alle attuali attrezzature<sup>17</sup>. È stato suggerito che il problema potrebbe essere eliminato semplicemente considerando i personal computer e le altre forniture informatiche come acquisti giornalieri di normale amministrazione da parte del personale degli uffici locali. Ciò implicherebbe che ciascun ufficio delle imposte può decidere autonomamente in queste materie.

La missione sostiene la necessità di migliorare significativamente la tempestività delle forniture per l'automazione d'ufficio a tutto il personale, ma non concorda con la soluzione proposta. La missione crede fermamente che tutti gli utenti dovrebbero utilizzare gli stessi prodotti per l'automazione d'ufficio per agevolare la comunicazione e minimizzare i costi di acquisizione e di supporto della tecnologia informatica.

15 Ministry of Finance, Revenue Department, Information Technology Overview Analysis ITOA, Gartner Group, ottobre 1997, pag. 11.

16 Study on Data Quality in the Italian Ministry of Finance's Information Systems, Bellcore, settembre 1997, in particolare pag. 6-19.

17 Study on Data Quality in the Italian Ministry of Finance's Information Systems, Bellcore, settembre 1997, pag. 29.



## VERIFICHE FISCALI

### Problemi

Dato l'attuale grado di non osservanza degli obblighi fiscali, è opinione generale nell'ambito del Ministero delle Finanze che sarebbe necessario fare uno sforzo considerevole, sia per accrescere il raggio d'azione delle verifiche fiscali, sia per destinare risorse supplementari - in particolare, aumento del numero degli ispettori e loro migliore preparazione - per accrescere l'efficacia delle attività di verifica. Attualmente, il raggio d'azione totale delle verifiche fiscali è ristretto, in particolare per quanto riguarda le verifiche esterne IVA rispetto a coefficienti comparabili di altri Paesi OCSE. Ciò è preoccupante, in quanto l'esperienza internazionale dimostra che la tipologia più efficace di verifica è probabilmente la verifica esterna, che tende ad avere un impatto maggiore sull'osservanza delle obbligazioni da parte del contribuente. Recentemente l'amministrazione finanziaria si è attivata al fine di concentrare i propri sforzi nel campo delle verifiche sui grandi contribuenti. Questa importante iniziativa dovrebbe accompagnarsi ad un aumento del numero di verifiche sui contribuenti medi, in quanto tale aumento, con riferimento a questo specifico segmento della popolazione dei contribuenti, ha dato in altri Paesi ottimi frutti in termini di adempimenti.

### Raggio d'azione delle verifiche

Nel 1996, l'amministrazione finanziaria, unitamente alla Guardia di Finanza, ha effettuato un totale di 276.696 controlli, di cui 170.311 per l'IVA e 106.385 per le imposte sul reddito. Gli unici dati disponibili per il confronto di tali cifre con il totale delle dichiarazioni presentate sono quelli del Ministero delle Finanze del 1993<sup>18</sup>.

In base a questi dati, nella Tabella

5 è rappresentata la copertura delle verifiche per le imposte sul reddito e per l'IVA e per i diversi settori di appartenenza dei contribuenti. Il raggio d'azione delle verifiche sulle persone fisiche per le imposte sul reddito è risultato normale rispetto ai criteri internazionali; per le società di persone e le associazioni di categoria inferiore agli standard internazionali; e per le società di capitali notevolmente inferiore a detti standard. Per quanto concerne l'IVA, la copertura delle verifiche del 3,51 per cento risulta estremamente bassa rispetto ai livelli internazionali. Partendo dal presupposto che due milioni di piccoli contribuenti IVA non siano stati affatto coperti da verifiche, il raggio d'azione rispetto ai restanti e più importanti, tre milioni di contribuenti IVA sarebbe comunque nell'ordine di circa il 6 per cento solamente, e quindi ancora molto basso.

La maggior parte dei suddetti controlli sono costituiti da verifiche. Se si considera invece il numero effettivo delle verifiche esterne effettuate, la capacità di verifica è ancora più bassa, anche considerando insieme le verifiche esterne del Dipartimento delle Entrate e quelle della Guardia di Finanza. Nel 1996, il Fisco ha portato a termine un totale di 13.299 verifiche esterne (4.562 verifiche sulle imposte dirette e 8.737 verifiche IVA), e la Guardia di Finanza un totale di 82.702 verifiche (25.227 verifiche sulle imposte dirette e 57.47 verifiche IVA).

Nel 1996, la Guardia di Finanza ha aumentato il numero delle verifiche esterne IVA effettuate in confronto al 1995, mentre l'amministrazione finanziaria ha ridotto il numero delle proprie verifiche esterne IVA dell'11 per cento. Ciò risulta preoccupante, in quanto la portata delle verifiche esterne IVA si aggira soltanto intorno all'1 per cento dei 5 milioni di contribuenti IVA, una cifra molto bassa se paragonata a Paesi che si ritiene abbiano una buon raggio d'azione, quali il Regno Unito, nel quale tale dato è pari al 10-15 per cento. Una bassa capacità di verifica IVA risulta particolarmente dannosa stante il potenziale gettito dell'IVA e la necessità di ridurre il divario tra le imposte. Inoltre, non bisogna dimenticare che un miglioramento dei controlli nel campo dell'IVA tende ad incidere positivamente sull'assolvimento degli obblighi in materia di fiscalità delle imprese.

### Selezione dei contribuenti interessati dalle verifiche

Fino al 1998, l'attività di selezione dei contribuenti interessati dalle verifiche è stata ostacolata dal ritardo di due o tre anni nell'elaborazione delle dichiarazioni dei redditi. Pertanto, la banca dati utilizzata sinora per selezionare tali contribuenti dispone di informazioni superate, sia per quanto riguarda le imposte sul reddito che per l'IVA. Ciò va in direzione opposta rispetto alla situazione della maggior parte degli altri Paesi, ove la selezione

Tabella 5. Raggio d'azione delle verifiche per IVA e imposte sul reddito: 1996<sup>19</sup>

Categoria dei contribuenti	Numero delle dichiarazioni	Numero dei controlli <sup>20</sup>	Raggio d'azione delle verifiche (in percentuale)
Imposte sul reddito:			
Persone fisiche	18.533.864	256.488	1,38
Società di persone e associazioni di categoria	945.779	18.960	2,00
Società di capitali	739.940	16.178	2,19
IVA	4.851.258	170.311 <sup>21</sup>	3,51

Fonte: Dipartimento delle Entrate, Ministero delle Finanze, 1997.

18 La ritardata trattazione delle dichiarazioni non consente paragoni con dichiarazioni e verifiche di anni più recenti.

19 I dati presenti in questa tabella si riferiscono a verifiche effettuate nel 1996 su dichiarazioni presentate nel 1993 e in anni precedenti.

20 Sul totale dei controlli elencati, 193.393 (41% circa) sono accertamenti parziali. Di questi, circa il 75% è stato indicato direttamente dal computer. Nel 1997 il numero di accertamenti parziali è salito a 319.480, 80% dei quali indicati direttamente dal computer.

21 Questa cifra include le cosiddette verifiche intracomunitarie.

principale per le verifiche avviene sulla base delle dichiarazioni più recenti (sia per le imposte sul reddito che per l'IVA). Allorché saranno realizzati sia la nuova dichiarazione unificata che i sistemi di trasmissione telematica, si disporrà presumibilmente di informazioni più tempestive per una migliore selezione dei contribuenti interessati dagli accertamenti.

Una delle metodologie che veniva usata in Italia in passato ma che è attualmente utilizzata soltanto per selezionare i contribuenti interessati dalla verifica nel settore delle costruzioni - e che si è dimostrata molto efficace in altri Paesi che applicano l'IVA - è costituita dalla selezione di tali contribuenti sulla base dell'indice del ricarico sul prezzo. In base a tale metodo, i contribuenti IVA di specifici settori dell'attività economica sono classificati secondo il loro indice di ricarico sul prezzo (vendite/acquisti). Nella selezione dei contribuenti che saranno interessati dalla verifica, la priorità viene attribuita a quei soggetti il cui indice di ricarico sul prezzo è considerevolmente al di sotto del valore tipo.

Esistono altri metodi per la selezione di contribuenti IVA da sottoporre a verifica attualmente non utilizzati, che si sono dimostrati efficaci in altri Paesi. Essi comprendono il controllo selettivo incrociato delle fatture di vendita emesse da grossi fornitori con gli acquisti dichiarati dai loro clienti, nonché delle fatture di acquisto emesse da grossi acquirenti con le fatture di vendita emesse dai loro fornitori. Tale pianificazione potrebbe costituire un metodo pratico per:

- 1) rilevare dichiarazioni superiori al reale degli acquisti effettuati nei settori economici in cui un ridotto numero di grandi fornitori rappresenta un'alta percentuale delle vendite globali;
- 2) rilevare dichiarazioni delle vendite inferiori al reale effettuate nei settori economici in cui pochi grandi acquirenti rappresentano un'ampia percentuale degli

acquisti globali (nell'Appendice II è presentata una descrizione più dettagliata dei sistemi di controllo incrociati IVA selettivi e limitati). Un programma che in molti Paesi si è rivelato particolarmente efficace per il rilevamento di dichiarazioni delle vendite inferiori al reale è quello del controllo incrociato delle vendite effettuate da grandi fornitori al Governo.

Frammentazione delle responsabilità in materia di verifiche -  
Sebbene esista un piano di verifiche congiunto che stabilisce le linee generali delle attività di verifica del Dipartimento delle Entrate, il Dipartimento delle Dogane e la Guardia di Finanza, l'effettiva attività di verifica è suddivisa tra i tre uffici.

Ogni anno il Ministro delle Finanze emana una direttiva in materia di verifiche con la quale assegna compiti generali di verifica al Dipartimento delle Entrate, al Dipartimento delle Dogane e alla Guardia di Finanza. La direttiva stabilisce gli obiettivi per ciascun ufficio sia di ordine quantitativo (per es., il numero degli accertamenti ed i risultati da conseguire in termini di riscossione effettiva) che di ordine qualitativo<sup>22</sup>. Tuttavia, non esiste un alto grado di coordinamento nell'attuazione concreta di tale pianificazione; ciascun ufficio - Dipartimento delle Entrate, Dipartimento delle Dogane e Guardia di Finanza - procede per proprio conto nell'attività di accertamento.

Attualmente, non esiste nessun accordo formale per effettuare verifiche di concerto con i verificatori dei tre uffici. Le responsabilità di verifica sono ulteriormente suddivise tra quelle eseguite dal Dipartimento delle Entrate e l'attività del SECIT, un nucleo speciale costituito nel 1980 che comprende circa 50 verificatori ed ispettori che effettuano verifiche autonomamente, e che supervisionano le attività di controllo e verifica all'interno dell'amministrazione finanziaria.

Una delle conseguenze della frammentazione delle responsabilità

relative alle verifiche è il lungo lasso di tempo (fino a cinque anni) che trascorre tra il momento in cui la Guardia di Finanza porta a compimento una verifica e quello in cui gli uffici locali emanano i successivi avvisi di accertamento. Oltre alla frammentazione delle responsabilità istituzionali relative alla verifica, un altro motivo del lungo scarto temporale che intercorre tra la presentazione delle dichiarazioni e il completamento di una verifica è che gli uffici locali concentrano l'emissione di avvisi di accertamento parziale soprattutto su quelle dichiarazioni i cui termini per la prescrizione stanno per scadere, piuttosto che emettere avvisi di accertamento su dichiarazioni più recenti<sup>23</sup>.

Risorse allocate per le verifiche  
Nel 1996 la Guardia di Finanza ha destinato circa il 22 per cento delle proprie risorse totali alle attività di indagine e di accertamento. Le risorse del Dipartimento delle Entrate assegnate alle attività di verifica e controllo hanno impegnato 8.116 addetti, dei quali solamente 831 (circa il 2 per cento del totale del personale) hanno effettuato verifiche esterne in materia di IVA ed imposte sul reddito. Attualmente, i verificatori costituiscono circa il 10-15 per cento del personale delle amministrazioni fiscali di molti Paesi, in confronto ad un obiettivo auspicabile del 25 per cento che molti Paesi, nei quali le attività di accertamento risultano efficienti, considerano imprescindibile per assicurare un'adeguata capacità di accertamento.

Un altro requisito essenziale per garantire l'efficacia delle attività di verifica è la formazione e l'aggiornamento delle competenze specifiche a tutti i livelli. Sebbene il programma di addestramento del personale della Guardia di Finanza nel settore delle verifiche sembra abbastanza completo, le competenze specifiche possono essere ulteriormente migliorate. Ciò vale anche per il personale addetto alle verifiche del Dipartimento delle Entrate.

<sup>22</sup> È stato recentemente introdotto un incentivo sulle prestazioni negli uffici locali pari al 2 per cento dell'effettiva riscossione derivante dagli accertamenti parziali.

<sup>23</sup> I termini di prescrizione per le verifiche delle dichiarazioni IVA, ad esempio, sono di quattro anni dalla presentazione delle dichiarazioni.

Alcune di tali competenze possono essere acquisite sul campo, ma la formazione essenziale di base in materia di accertamento dovrebbe essere acquisita attraverso regolari corsi di formazione tenuti da verificatori più esperti.

Supporto informatico per l'accertamento

Uno dei principali problemi degli uffici locali nell'attività di verifica è costituito dalle informazioni relative ai contribuenti che ad essi giungono dall'Anagrafe Tributaria ormai superate. E' auspicabile che tale ritardo possa essere ridimensionato nel momento in cui le nuove dichiarazioni unificate verranno presentate per via informatica. In ogni caso il problema non sarà risolto per quanto concerne l'IVA fintantoché non verrà istituita una dichiarazione periodica utilizzabile per controllare con maggiore frequenza le attività di compravendita del contribuente (vedi Capitolo IV sui Sistemi di riscossione). Inoltre, la compensazione automatica dei rimborsi IVA con altre imposte, prevista dal nuovo sistema di versamenti, sarà difficilmente controllabile in assenza di una dichiarazione IVA periodica - analoga alla dichiarazione mensile attualmente utilizzata dall'INPS per i contributi di previdenza sociale.

Studi di settore

Gli studi di settore costituiscono un importante miglioramento rispetto ai tentativi precedenti (coefficienti e parametri) di identificazione di criteri obiettivi da utilizzare nel corso di verifiche fiscali. Gli studi, che sono basati su metodi statistici piuttosto sofisticati, riguardano tutti i piccoli e medi contribuenti (circa 3,8 milioni) - definiti come quelli il cui volume d'affari è inferiore a 10 miliardi di lire (US\$ 6 milioni) - e si applicano a tutte le imposte (reddito, IVA, e l'IRAP di recente introduzione). La loro principale applicazione è il sostegno alle attività di verifica. Gli studi forniscono all'amministrazione finanziaria una serie di parametri standard

con i quali valutare la situazione del contribuente una volta che questi è stato selezionato per una verifica<sup>24</sup>. In tal modo, gli studi dovrebbero ridurre l'ambito della discrezionalità e, di conseguenza, la possibilità di abusi. Quanto ai contribuenti, gli studi dovrebbero fornire un certo livello di sicurezza nei rapporti con l'amministrazione finanziaria. Gli studi di settore vengono discussi più dettagliatamente nel Capitolo VII.

Priorità di riforma

Occorre porre l'accento sul fatto che non esistono surrogati per una politica efficace di accertamento. Anche nel caso di un'amministrazione finanziaria molto attiva nella individuazione dei contribuenti e nel rilevare evasori o contribuenti morosi l'efficienza globale dell'amministrazione sarà scarsa nel caso in cui le sue attività di accertamento risultino inadeguate a scoraggiare l'evasione, sia in termini di raggio d'azione che dei metodi utilizzati. L'amministrazione finanziaria può essere in grado di individuare evasori e contribuenti morosi in gran parte con l'ausilio della tecnologia informatica, ma, al fine di individuare l'evasione e le false dichiarazioni di imposta, sono necessarie verifiche vere e proprie (intelligence ed indagini). Il fatto che un contribuente richieda deduzioni per beni o servizi ricevuti, non significa che i contribuenti che forniscono detti beni o servizi portati in deduzione dal suddetto contribuente, ne dichiareranno automaticamente la vendita. L'evasione non sarà individuata a meno che l'amministrazione finanziaria non abbia la possibilità di effettuare controlli incrociati su tali informazioni, in maniera selettiva, per poi agire sugli elementi contraddittori attraverso le verifiche.

Si riportano qui di seguito le maggiori priorità operative.

- Aumentare la portata delle verifiche esterne in materia di IVA. Non è necessario che tali verifiche siano totali: l'obiettivo dovrebbe

essere quello di eseguire un numero maggiore di verifiche esterne IVA ad hoc che riguardino un numero di contribuenti IVA molto più elevato rispetto a quello attuale. Dette verifiche dovrebbero essere effettuate non solo sui grandi contribuenti, ma anche sui contribuenti medi.

- Applicare le metodologie e i sistemi di selezione delle verifiche IVA che hanno avuto risultati positivi in altri Paesi, tra cui:
  - 1) la selezione basata sull'indice di ricarico IVA;
  - 2) un programma di controlli incrociati selettivi sulle fatture di vendita IVA emesse da grossi fornitori;
  - 3) un analogo programma di controlli incrociati sulle fatture di acquisto ricevute da parte di grandi acquirenti.
- Aumentare il numero dei verificatori qualificati nell'Amministrazione finanziaria, è necessario uno sforzo ingente al fine di addestrare i verificatori attuali e quelli nuovi sulle metodologie ed i sistemi di selezione delle verifiche.
- Ridurre i ritardi nell'emettere gli avvisi di accertamento parziale in relazione al verbale preparato dalla Guardia di Finanza. Un passo positivo in tale direzione è la direttiva emanata nel 1997 dal Ministro affinché l'avviso di accertamento segua immediatamente il verbale.
- Fissare un programma di verifiche congiunte da parte dei Dipartimenti delle Entrate e delle Dogane, in particolare in materia di IVA ed altre imposte indirette. Dovrebbe essere presa in considerazione la possibilità di coinvolgere anche la Guardia di Finanza in questa attività nei casi di interesse comune.

## STUDI DI SETTORE

Problematiche

Finalità degli studi di settore

In un sistema fiscale caratterizzato da alti livelli di mancato assolvimento degli obblighi fiscali, l'applicazione

24 Esempi di parametri standard per un settore specifico, come ad esempio i macellai, includono indicatori finanziari come il volume delle entrate lorde per i diversi tipi di macellai e parametri strutturali come il numero e le dimensioni dei frigoriferi utilizzati, il consumo di elettricità ecc. per i diversi tipi di macellai.

cazione delle imposte e l'educazione del contribuente sono estremamente importanti. A tal riguardo, il prossimo completamento degli studi di settore - previsti dalla legislazione italiana dal 1993 - costituisce un gradito progresso. Tali studi rappresentano un importante miglioramento rispetto ai tentativi precedenti (valeva dire, l'utilizzo di coefficienti e parametri) per identificare criteri oggettivi applicabili nel corso di una verifica fiscale. Gli studi, basati su una metodologia statistica piuttosto sofisticata, prendono in considerazione tutti i contribuenti piccoli e medi (circa 3,8 milioni) - definiti sulla base di un fatturato inferiore a Lit. 10 miliardi (US\$ 6 milioni) - e si applicano a tutte le imposte (redditi, IVA ed IRAP, di recente introduzione). La loro funzione principale è quella di supporto alle attività di verifica. Il vantaggio essenziale degli studi è quello di fornire maggiore trasparenza nelle attività di verifica e di controllo sia per i contribuenti che per i funzionari dell'amministrazione fiscale. Giacché tali studi prevedono un'ampia gamma di livelli di fatturato per specifiche attività economiche, si ritiene che potranno incoraggiare l'adempimento volontario delle obbligazioni tributarie da parte dei contribuenti ed un maggiore ricorso al concordato con adesione. Si ridurrebbero altresì gli attuali margini di discrezionalità e, quindi, le possibilità di abuso. Per quanto riguarda i contribuenti, gli studi fornirebbero un certo grado di certezza nei rapporti con l'amministrazione fiscale.

Aspetti innovativi degli studi di settore e metodi utilizzati per la loro predisposizione  
Gli studi riflettono importanti innovazioni. In primo luogo, essi rappresentano il risultato di una stretta collaborazione tra il Ministero delle Finanze e numerose associazioni rappresentative delle attività economiche, associazioni di categoria e professionisti. La disponibilità e l'assistenza da parte di queste associazioni derivano dall'aver compreso che l'evasione fiscale

risulta in una concorrenza sleale tra le imprese svolgenti le stesse attività economiche - è impossibile avere concorrenza leale allorché alcuni venditori/produttori riescono ad evadere le imposte, mentre altri non sono in condizione di farlo. Tale coordinamento - formalizzato in un protocollo firmato alla fine del 1996 tra il Ministro delle Finanze e le predette associazioni - è stato molto utile per lo sviluppo degli studi, ne ha identificato gli obiettivi principali ed ha assicurato un'elevata percentuale di risposte ai questionari inviati ai contribuenti. Il protocollo contiene anche un accordo in base al quale l'individuazione di redditi evasi o non dichiarati, con il conseguente ampliamento della base imponibile, sarebbe seguito da una riduzione delle aliquote di imposta. La metodologia degli studi ha richiesto il trattamento di un gran numero di questionari (ad oggi, circa 2,5 milioni) riguardanti circa 180 attività economiche. Ai contribuenti è stata assicurata la riservatezza delle informazioni fornite. La legge prevede che il risultato degli studi per ciascuna attività economica sia discussa ed approvata dalle associazioni e da un comitato scientifico, prima che si possa passare alla fase applicativa. Successivamente all'approvazione, gli studi saranno pubblicati in modo che i contribuenti, prima della presentazione della dichiarazione dei redditi, conoscano i risultati dello studio relativo alla propria attività. Gli studi rappresentano attività e categorie sulla base di indicatori strutturali (ad esempio, il luogo di produzione, il numero e la tipologia delle attrezzature utilizzate, l'ubicazione dell'impresa, le infrastrutture ed i servizi disponibili, ecc.), laddove i tentativi precedenti facevano affidamento soprattutto sui dati contabili riportati nelle dichiarazioni dei redditi. Tuttavia, al fine di costituire uno strumento efficace, gli studi dovranno essere aggiornati periodicamente.

Priorità

È necessario sottolineare che gli

studi di settore non sono da ritenersi una panacea. Devono piuttosto essere considerati come uno degli strumenti a disposizione dell'amministrazione per risolvere il radicato problema dell'evasione fiscale. L'impiego degli studi di settore dovrebbe essere integrato dallo sviluppo di strumenti appropriati quali gli indicatori per la selezione dei casi da sottoporre a verifica e per l'analisi del rischio. A tal riguardo, dovrebbe essere riattivato l'impiego degli elenchi selettivi automatizzati, alquanto trascurato negli ultimi anni. Parte integrante di tale strategia è costituita dall'identificazione dei cosiddetti evasori totali. Anche in questo caso, un maggior coordinamento tra le istituzioni e tra i gruppi che effettuano le verifiche esterne, nonché il controllo incrociato automatizzato delle informazioni ricavate da un gran numero di banche dati, fiscali e non, costituiscono una condicio sine qua non. Inoltre, le seguenti attività dovrebbero avere carattere prioritario:

- rafforzare la qualità e la quantità delle verifiche esterne;
- risolvere il problema dei ritardi nell'emissione degli avvisi di accertamento, nonché il problema della bassa percentuale dell'effettivo pagamento dei debiti d'imposta addizionali, identificati tramite l'attività di verifica;
- migliorare il coordinamento delle strategie di verifica tra le principali amministrazioni fiscali - compresi, ad esempio, il Dipartimento delle Entrate, l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale e la Guardia di Finanza,
- aggiornare periodicamente gli studi di settore.

## PROBLEMATICHE RELATIVE ALL'AMMINISTRAZIONE DELLE IMPOSTE SUL PATRIMONIO IMMOBILIARE

Problematiche

Amministrazione del Catasto  
È in corso un considerevole tentativo di riforma al fine di aggiornare il catasto nazionale delle proprietà urbane. Il lavoro consiste nel regi-

strare un notevole numero di proprietà non iscritte e nel rettificare i valori locativi delle proprietà per rispecchiare i valori di mercato in maniera più accurata. I Comuni hanno iniziato a riclassificare le proprietà urbane per zone e micro-zone in base a valori locativi di mercato aggiornati; si tratta di un progetto ambizioso che richiederà tempo e, per i Comuni con minori risorse amministrative, assistenza e training da parte del Dipartimento del Territorio. Comunque, esistono alcuni dubbi circa la data di completamento di questa impresa e circa l'aggiornamento delle registrazioni catastali, condizione questa indispensabile per il buon esito della rivalutazione delle proprietà catastali. E' altresì in corso un altro importante progetto - l'unificazione degli uffici del Catasto e delle Conservatorie a livello provinciale. L'obiettivo è quello di costituire uffici unici provinciali in grado di offrire al pubblico le informazioni su tutte le principali transazioni relative ai beni immobiliari presso uno sportello unico.

Di recente, comunque, è stata approvata la legislazione che prevede il definitivo decentramento del catasto a livello comunale. Detta legislazione è alquanto generica riguardo alle responsabilità che dovrà mantenere il Dipartimento del Territorio e quelle da assegnare ai Comuni. Pertanto, non è attualmente chiaro come saranno coordinati i tentativi di unificare gli uffici provinciali del catasto e delle conservatorie con il decentramento del catasto ai Comuni.

#### Amministrazione delle Conservatorie

La gestione delle Conservatorie è alquanto problematica. Mentre le nuove procedure automatizzate introdotte dal 1995 sembrano ben progettate e consentono una veloce acquisizione delle nuove informazioni<sup>25</sup>, l'elevato volume dei documenti che devono ancora essere trattati manualmente ostacola l'effi-

cienza operativa degli uffici del registro. La situazione è aggravata dal fatto che, in previsione dell'aumento di produttività derivante dall'automatizzazione, il personale che lascia gli uffici del registro non viene sostituito. La carenza di personale rende difficile soddisfare la domanda del pubblico di accesso ai titoli di proprietà.

Per affrontare il problema, deve essere compiuto ogni sforzo per assicurare che vi sia personale sufficiente a soddisfare le richieste del pubblico in merito all'accesso ai registri dei titoli di proprietà. Ugualmente, il processo di scansione dei titoli che conferiscono diritti reali, già iniziato, dovrebbe essere accelerato. A questo proposito, vale la pena di considerare che la disponibilità di una banca dati automatizzata contenente la rappresentazione della documentazione cartacea delle conservatorie (scansione) rappresenta un importante miglioramento ed ha una funzione di supporto per il lavoro degli addetti. Tale lavoro potrebbe essere agevolato limitando le informazioni da immettere nel corso del processo di scansione soltanto alle informazioni essenziali relative ai singoli titoli di proprietà, come il nome del proprietario.

#### Amministrazione del Demanio

Le procedure per l'acquisto e la vendita del patrimonio demaniale sono estremamente complesse e lente, in parte a causa di complicate procedure pubbliche di acquisto ed in parte perché sono soggette alla revisione ed approvazione di numerosi organi di supervisione esterni al Ministero delle Finanze. Questi problemi sono stati contrastati dal progetto del Ministero di procedere alla vendita di un certo numero di edifici demaniali nel 1997 e di acquistare edifici in modo che il Dipartimento delle Entrate possa procedere all'unificazione dei propri uffici locali. Di recente, è stata pubblicata una circolare del Dipartimento del Terri-

torio tesa a semplificare il processo di vendita degli edifici demaniali ed a pubblicizzare maggiormente le vendite di proprietà demaniali.

#### Amministrazione dell'ICI

L'ICI - che attualmente rappresenta il 60 per cento delle entrate fiscali dei Comuni diverrà probabilmente una fonte di gettito sempre più importante per detti enti, mentre si ridurrà il flusso dei trasferimenti dal governo centrale ai comuni stessi. I funzionari tributari a livello comunale dovranno prestare maggiore attenzione ad aumentare l'efficienza dell'amministrazione dell'ICI. A tal fine, si dovranno prendere in considerazione diversi fattori. In primo luogo, i sistemi attuali di controllo dei pagamenti ICI rappresentano un punto debole e dovranno essere migliorati. Per esempio, molte dichiarazioni ICI non contengono il numero esatto di identificazione catastale. Dovrebbero essere posti in essere controlli adeguati al fine di assicurare che non vi sia evasione totale dei pagamenti ICI. In secondo luogo, per facilitare il pagamento di tutte le imposte e tasse comunali, sarebbe opportuno fornire ai contribuenti un modello di pagamento unico (cartella unica) per tutte le imposte, tasse e tributi comunali. Questo tipo di iniziativa dovrebbe essere ulteriormente sviluppato in una seconda fase, con l'introduzione di un unico sistema di notifica che informi il contribuente circa l'ammontare dovuto per tutte le imposte ed i tributi comunali. In terzo luogo, c'è ancora spazio per agevolare l'attuale pagamento dell'ICI. Ad esempio, i contribuenti dovrebbero poter pagare presso le stesse banche che ricevono gli altri pagamenti fiscali degli stessi e dovrebbero poter utilizzare qualsiasi forma di pagamento, compresi gli assegni e le carte di credito.<sup>26</sup> Infine, i poteri coercitivi dovranno essere più facilmente applicabili e, se necessario, si dovrebbero effettuare sequestri di beni.

25 Queste informazioni derivano dalla presentazione dei titoli di proprietà da parte dei notai.

26 In seguito all'approvazione di due decreti ministeriali di marzo e maggio 1998, i contribuenti possono utilizzare carte di debito (BANCOMAT) per il pagamento delle imposte. Tuttavia, l'attuale attuazione di questo metodo di pagamento dipenderà dalla velocità con cui il sistema bancario svilupperà le infrastrutture necessarie.

## Priorità di riforma

- Sarebbe opportuno designare un funzionario di grado elevato assegnato esclusivamente al coordinamento di tutto il progetto di rivalutazione delle proprietà.
- Sarà necessario decidere in tempi brevi chi amministrerà il catasto in futuro. Nell'assegnare le responsabilità istituzionali per l'amministrazione del catasto, dovranno essere presi in considerazione diversi fattori:
  - 1) In primo luogo, deve esserci un collegamento stretto tra il catasto e le conservatorie, in modo che vi sia una corretta attribuzione della proprietà del bene ed in modo che le informazioni sulla proprietà del bene coincidano in entrambi gli uffici.
  - 2) In secondo luogo, i Comuni dovrebbero poter accedere facilmente alle informazioni del catasto, che costituiscono la base per la determinazione delle imposte patrimoniali. Ciò significa che è molto importante costituire una rete tra le diverse banche dati (banca dati catastale, banca dati conservatorie, banca dati comunale utilizzata per la gestione urbana), in modo che le informazioni del catasto e quelle dei titoli di proprietà siano disponibili sia a livello locale che a livello nazionale.
- Una gestione appropriata delle conservatorie richiede che in questi uffici vi sia personale sufficiente ad occuparsi delle richieste di accesso ai documenti del registro da parte del pubblico.
- La scansione dei titoli di proprietà non automatizzati, già prevista nel contesto del programma di automatizzazione, dovrebbe essere accelerata.
- Le misure intraprese di recente per facilitare le procedure di vendita delle proprietà pubbliche rappresentano un primo passo nella giusta direzione e si dovrebbe continuare a fare ogni possibile sforzo per facilitare l'acquisto e la vendita di dette proprietà.

- Migliorare l'amministrazione dell'ICI:
  - 1) migliorando gli attuali sistemi di controllo dei pagamenti ICI;
  - 2) agevolando l'attuale pagamento dell'ICI. Ad esempio, i contribuenti dovrebbero poter pagare presso le stesse banche che ricevono gli altri pagamenti fiscali degli stessi e dovrebbero poter utilizzare qualsiasi forma di pagamento, compresi gli assegni e le carte di credito; e,
  - 3) assicurando che i poteri coercitivi siano più facilmente applicabili e che si proceda al sequestro dei beni in caso di necessità.
- Per facilitare il pagamento di tutte le imposte e tasse comunali sarebbe opportuno fornire ai contribuenti un modello di pagamento unico (cartella unica) per tutte le imposte, tasse e tributi comunali. Questo tipo di iniziativa dovrebbe essere ulteriormente sviluppato in una seconda fase, con l'introduzione di un unico sistema di notifica che informi il contribuente circa l'ammontare dovuto per tutte le imposte ed i tributi comunali.

## RICORSI, SANZIONI E CONDONI

### Problematiche

Numero di ricorsi e monitoraggio dei casi  
Esistono circa tre milioni di casi di natura tributaria in contenzioso in tutti i gradi del sistema giudiziario (Tab. 6). Inoltre, dati parziali forniti dal Ministero indicano che c'è stato un notevole aumento degli arretrati

di casi durante il 1996 (217.000 nuovi ricorsi).

Tentativi di riforma delle procedure di ricorso

In risposta al crescente arretrato dei ricorsi ed all'incapacità del sistema di risolvere i casi spedatamente, a partire dal 1996 il Governo ha intrapreso una serie di importanti misure. Alcune di queste sono intese a riformare quel settore del sistema giuridico che si occupa del contenzioso tributario, e altre a favorire la soluzione amministrativa dei casi attraverso i canali amministrativi prima di pervenire alle commissioni tributarie. La riforma del sistema giuridico (con legge delega del 1991 e decreto legge di attuazione del 1995) comprende la semplificazione della struttura del quadro giuridico al fine di ridurre il numero di istanze di ricorso ed il numero di commissioni coinvolte nel contenzioso, oltre ad aumentare le spese che i contribuenti devono sostenere in caso di insuccesso.

I gradi di giudizio per la trattazione dei ricorsi tributari sono stati ridotti da tre a due; è previsto che la commissione tributaria centrale, che deve portare a compimento ancora 463.952 casi in sospeso, sia eliminata quanto prima. Inoltre, un maggior numero di giudici (pervenendo fino ad un totale di 9.000) è stato assegnato alle commissioni tributarie, sebbene da più parti si nutrano dubbi in merito al fatto che non tutti questi giudici siano sufficientemente pratici di diritto tributario. Il numero delle commissioni tributarie autorizzate a trattare le istanze di ricorso è stato ridotto da 255 a 124. In conseguenza dell'adozione di tali provvedimenti, in base ad informa-

Tabella 6 - Numero e distribuzione dei casi di contenzioso tributario in Italia alla fine del 1996 - Numero dei casi

Categoria d'imposta	Commissioni provinciali	Commissioni regionali	Commissione centrale
Dirette	978.982	177.143	284.876
Indirette*	1.245.233	130.119	179.085
Totale parziale	2.224.215	307.262	463.961
Totale	2.995.438		

Fonte: Dipartimento delle Entrate, Ministero delle Finanze, 1996.  
\* IVA, Registro ed INVIM

zioni preliminari, il numero dei casi in sospeso alla fine del 1997, rispetto alla fine del 1996, è diminuito di circa il 10%.

Provvedimenti per la risoluzione delle controversie attraverso i canali amministrativi

Sono stati introdotti tre sistemi principali per incoraggiare i contribuenti ad adire ai canali amministrativi per la risoluzione delle controversie. Il primo, introdotto nel luglio 1997, è l'accertamento con adesione. Tale sistema prevede una riduzione del 75 per cento della sanzione qualora il contribuente saldi i propri debiti in essere con l'amministrazione finanziaria senza ricorrere ad un'ulteriore azione accertatrice. Tale sistema, in base al quale l'amministrazione finanziaria consente la riduzione sistematica delle sanzioni qualora il contribuente saldi i propri debiti tramite i canali amministrativi, è stato introdotto in vari Paesi con molto successo e si è rivelato efficace per ridurre il numero dei ricorsi. Il secondo provvedimento consente di correggere gli errori contenuti nelle dichiarazioni dei redditi presso gli uffici locali (autotutela). Molti funzionari hanno fatto presente alla Missione di ritenere tale provvedimento potenzialmente molto utile per correggere gli errori formali prima che essi diano luogo al contenzioso: tuttavia, essi hanno anche rilevato che tale prassi richiederà un cambiamento nella forma mentis dei funzionari degli uffici locali, spesso spazientiti di essere assoggettati a sanzioni per aver erroneamente interpretato leggi e regolamenti tributari. Il terzo provvedimento è costituito dalla conciliazione giudiziale che prevede la risoluzione delle controversie tra contribuenti e Fisco nella prima fase dell'azione legale (vale a dire, presso le commissioni tributarie provinciali).

Interessi di mora e sanzioni per ritardati pagamenti

In caso di ritardati pagamenti i contribuenti sono soggetti a sanzioni ed al pagamento degli interessi di mora. Gli interessi per

ritardati pagamenti sono stati ridotti in linea con la diminuzione del tasso d'inflazione che, al 5 per cento, è attualmente molto inferiore rispetto al tasso di interesse primario (9 per cento). Alla Missione è stato spiegato che uno dei motivi principali per il mantenimento di un tasso basso è che il Governo stesso deve pagare interessi su un gran numero di rimborsi IVA ed Imposte sul reddito (pari, nel dicembre 1996, a Lit. 60,6 mila miliardi equivalenti al 3,2 per cento del PIL). Tuttavia, in aggiunta agli interessi, i contribuenti sono soggetti ad una soprattassa fissa del 40 per cento sui ritardati pagamenti. La soprattassa del 40 per cento si applica indipendentemente dal fatto che si tratti di un ritardo di un paio di giorni, di mesi o di anni.

Condoni fiscali

La maggior parte dei funzionari incontrati dalla Missione ha affermato che la prospettiva di condoni futuri rappresenta uno dei motivi per i ritardati pagamenti e l'attivazione dei ricorsi da parte dei contribuenti. La Missione concorda che il comportamento dei contribuenti è spesso influenzato negativamente dalla prospettiva di condoni futuri e, pertanto, è assolutamente a favore di ogni sforzo teso alla loro eliminazione.

Priorità di riforma

- Dare ampia diffusione all'introduzione dei nuovi meccanismi - accertamento con adesione, autotutela e conciliazione giudiziale - per la risoluzione delle controversie tributarie attraverso i canali amministrativi.
- Garantire l'introduzione di sistemi efficienti presso gli uffici locali e regionali per il monitoraggio dell'applicazione dei nuovi meccanismi amministrativi, al fine di prevenire eventuali abusi. Di concerto con il personale dell'Ufficio Coordinamento Legislativo e delle Divisioni dell'Accertamento, costituire gruppi centrali di consulenza per indirizzare l'applicazione dei nuovi meccanismi amministrativi e per

assicurare trasparenza ed uniformità nella loro applicazione.

- Razionalizzare il sistema degli interessi e delle sanzioni per ritardati pagamenti, riportandoli meglio al lasso di tempo che trascorre tra la scadenza del pagamento e l'effettivo versamento.

## QUESTIONI DI DIRITTO TRIBUTARIO DI INTERESSE PER L'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA

Problematiche

Come già accennato, uno dei fattori principali per il basso livello di assolvimento degli obblighi fiscali in Italia è costituito dalla complessità del sistema tributario. Il numero complessivo di imposte, tasse e tributi - circa 120 - causa notevoli difficoltà sia ai contribuenti che all'amministrazione finanziaria. Per i contribuenti, il costo relativo all'assolvimento di tale molteplicità di imposte è elevato. L'amministrazione, d'altro canto, è distolta dalla propria attività di applicazione delle imposte principali imposte sul reddito ed IVA - dalla necessità di dedicare parte delle risorse all'accertamento ed alla riscossione di vari tributi a gettito relativamente basso.

L'attuale Governo ha intrapreso passi decisivi verso la semplificazione del sistema fiscale, che comprendono la sostituzione di sette diverse imposte e tasse con un'unica imposta (l'IRAP), le cui entrate vengono distribuite alle regioni. Un'altra importante semplificazione è l'unificazione della base imponibile sia per la tassazione dei redditi che per i contributi di sicurezza sociale.

Sarebbe opportuno procedere ulteriormente in questa direzione, in particolare per quanto concerne la riduzione del numero totale dei tributi. L'ingente numero di addetti attualmente assegnati agli uffici del Registro (circa 9.400) potrebbe essere ridotto e assegnato ad attività più produttive - quali il controllo dell'imposizione dei redditi da capitale e dell'IVA, se il numero

delle imposte di Registro fosse ridotto.

Un'altra caratteristica del sistema fiscale che complica la gestione del Fisco ed aumenta i costi di assolvimento degli obblighi tributari è costituita dall'assenza, nella legislazione IVA, di un limite generale relativo al fatturato al di sotto del quale le imprese non siano obbligate ad aprire la partita IVA. Dalla Tabella 7 si evince che l'Italia è uno dei pochissimi Paesi dell'Unione Europea che non applica tale limite. La Tabella 8 illustra le entrate IVA suddivise per livello di fatturato per il 1992. La tabella dimostra che gli 1,5 milioni di contribuenti compresi nella fascia inferiore di fatturato presentano istanze di rimborso che riducono la riscossione totale IVA di circa il 3 per cento. Pertanto, fissando un limite di fatturato pari, ad esempio, a 18 milioni di lire, si otterrebbe una significativa riduzione del numero delle dichiarazioni presentate con un aumento dell'importo totale dell'IVA riscossa. Inoltre, vari studi dimostrano che i costi relativi all'assolvimento degli obblighi IVA sono in proporzione più elevati per le piccole imprese rispetto alle imprese medie e grandi.

È stato obiettato che fissando tale limite di fatturato si indurrebbero i contribuenti a dichiarare un fatturato inferiore al reale al fine di sottrarsi all'obbligazione IVA. Tuttavia, nei Paesi in cui si applica tale limite di fatturato per l'IVA, esistono programmi di monitoraggio finalizzati al controllo della validità di tali domande di esenzione.

Il problema di stabilire un limite di fatturato per l'IVA deve essere ora valutato nel contesto degli studi di settore. In considerazione del fatto che tali studi sono stati concepiti come mezzi di supporto per una più precisa identificazione degli effettivi livelli di fatturato delle piccole e medie imprese, i funzionari del Ministero delle Finanze hanno deciso di differire la decisione relativa all'introduzione di un limite di fatturato per l'IVA fino al completamento degli studi stessi. Tuttavia, una volta che gli studi saranno stati completati e diffusamente applicati

per un certo periodo di tempo, e dopo aver determinato le caratteristiche degli effettivi piccoli contribuenti, il problema del trattamento fiscale di questi ultimi dovrà essere riesaminato, ivi compresa la possibilità di esentare quelli con fatturato inferiore ad una determinata soglia.

Infine, un altro problema che potrebbe richiedere una modifica della legislazione tributaria, concerne la periodicità delle dichiara-

zioni IVA. Fino ad oggi, l'Italia ha seguito una prassi diversa da quella di altri Paesi UE, nella misura in cui si richiede solamente un'unica dichiarazione IVA annuale e non dichiarazioni periodiche (mensili, trimestrali o biennali). La maggior parte dei Paesi UE differenziano i termini di presentazione delle dichiarazioni IVA in base alle fasce di reddito dei contribuenti. I contribuenti con i redditi maggiori sono tenuti a

Tabella 7 - Soglie IVA in Paesi OCSE selezionati\* (al 1° luglio 1992)

Paese	Soglia del fatturato (in valuta locale)	Equivalente in dollari USA
Austria	Fino a 40.000 Scell.	3.600
Belgio	Alcuni rivenditori	-
Canada	Fino a 30.000 \$ Can.	25.900
Danimarca	Fino a 10.000 Cor. Dan.	1.600
Francia	Fino a 70.000 Fr.	12.200
Germania	Fino a 25.000 DM	15.900
Grecia	Fino a 1 milione Dr.	5.500
Islanda	Fino a 100.000 Cor. Is.	1.700
Irlanda	Fino a 32.000 £. Ir.	54.000
Italia	Nessuna soglia del fatturato ad eccezione dell'agricoltura	-
Lussemburgo	Fino a 400.000 Fr. Lux.	12.300
Paesi Bassi	Imposta netta fino a 4.150 Fior.	2.300
Nuova Zelanda	30.000 \$ Nz.	16.300
Norvegia	Fino a 70.000 Cor. Nor.	10.800
Portogallo	1.200.000 Esc.	8.000
Spagna	Singoli dettaglianti	-
Svezia	Fino a 30.000 Cor. Sv.	5.200
Turchia	Varia a seconda delle attività	-
Regno Unito	Fino a £ 36.000	66.000

Fonte: OCSE, Taxation and Small Businesses, Capitolo 6, 1994.

\* L'articolo 24 della Sesta Direttiva dell'Unione Europea sull'imposta sul valore aggiunto fornisce agli Stati membri l'opzione di fissare una soglia di esenzione IVA per le piccole attività d'impresa fino a 5.000 ECU o circa 6.350 \$ USA

Tabella 8. Distribuzione dei contribuenti IVA (1992)

Fatturato	Scaglione	Contribuenti		Fatturato		Imposta versata	
		Numero	Percentuale	Importo (in migliaia di miliardi)	Percentuale	Importo (in migliaia di miliardi)	Percentuale
0	18	1.462.694	30,2	7.502	0,2	-1.442	-2,8
18	50	992.909	20,5	31.797	0,6	2.221	4,3
50	100	723.659	14,9	52.867	1,1	2.810	5,4
100	360	990.160	20,4	167.462	3,4	7.047	13,7
360	1000	378.751	7,8	224.051	4,5	6.543	12,7
1000	2000	141.704	2,9	197.75	14,0	4.510	8,7
2000	10000	122.482	2,5	497.134	10,0	7.942	15,4
Oltre	10000	29.514	0,6	3.790.776	76,3	21.995	42,6
Totale		4.841.873	100,0	4.969.340	100,0	51.625	100,0

Fonte: Ministero delle Finanze.



dichiarazioni più frequenti - una volta al mese nella maggior parte dei Paesi mentre gli altri ad una frequenza minore. Come già accennato nelle parti riguardanti la riscossione e l'accertamento, è indispensabile avvalersi di dichiarazioni IVA periodiche per un controllo efficace delle riscossioni, oltre che per raccogliere informazioni più aggiornate per le attività di accertamento. La Missione ha appreso che durante la prima metà del 1998 è stato deciso di passare ad un sistema di dichiarazioni periodiche IVA, un provvedimento sul quale la Missione concorda.

#### L'imposta patrimoniale: ICI

A partire dall'introduzione dell'ICI nel 1993, sono state apportate diverse modifiche alla sua struttura con l'intento di "personalizzare" l'imposta al fine di riflettere lo status dei contribuenti. Mentre nel 1993 ciascun Comune applicava un'aliquota standard sulla base del valore locativo della proprietà urbana, oggi molti Comuni applicano fino a tre o quattro diverse aliquote ICI, a seconda che l'abitazione sia occupata dal proprietario o dal locatario, che si tratti di abitazione principale o secondaria, ecc. Nella maggior parte dei paesi, l'imposta patrimoniale è un'imposta ad rem, vale a dire un'imposta sul valore locativo o sul valore del capitale della stessa proprietà urbana e non è personalizzata ai fini della distribuzione del reddito. I tentativi di definire con maggiore precisione le imposte patrimoniali complicano notevolmente l'amministrazione finanziaria.

#### Imposta di registro sulle transazioni immobiliari

L'imposta di registro sulla vendita e sull'acquisto di beni immobili ostacola il libero trasferimento della proprietà. In molti paesi la tendenza è stata quella di abolire le imposte sulle transazioni quali l'imposta di registro. Pur comprendendo che tale tipo di imposta è importante in termini di gettito fiscale per il bilancio, ove la situazione di bilancio lo consenta, bisognerebbe valutare la possibilità di

abolire tale imposta sulle transazioni di proprietà. Nel contempo, il pagamento dell'imposta di registro su tali transazioni dovrebbe essere effettuato presso gli uffici delle conservatorie allorché i contribuenti richiedono la registrazione dei propri titoli di proprietà. Questa prassi comune a molti paesi semplificherebbe notevolmente le procedure di registrazione e di pagamento dal punto di vista del contribuente.

#### Priorità di riforma

- Un'ulteriore riduzione del numero delle imposte a basso gettito o che richiedono troppi pagamenti per piccole quote.
- Dopo aver perfezionato gli studi di settore, averli applicati per un certo periodo di tempo ed aver determinato le caratteristiche degli effettivi piccoli contribuenti, sarà necessario riesaminare il trattamento fiscale di questi contribuenti, compresa la possibilità di esentare quelli con fatturato inferiore ad una determinata soglia.
- Istituire un sistema di dichiarazioni periodiche in base al quale, ad esempio, la fascia dei 250.000 maggiori contribuenti IVA dovrebbe presentare una dichiarazione IVA mensile, i contribuenti della fascia media una dichiarazione trimestrale, e quelli minori essere inquadrati in un regime su base annuale. La dichiarazione periodica dovrebbe essere presentata utilizzando un modello relativamente semplice, che comprenda solamente le informazioni principali relative agli acquisti, alle importazioni ed alle vendite, come in altri Paesi.
- Al fine di migliorare l'assolvimento degli obblighi fiscali relativi all'ICI, ridurre i costi connessi a tali adempimenti e facilitarne l'amministrazione, sarebbe opportuno semplificare sostanzialmente questo tipo di imposta.
- Ove la situazione di bilancio lo consenta, valutare la possibilità di abolire l'imposta di registro sulle transazioni immobiliari.

## APPENDICE I TECNOLOGIA INFORMATICA

Questa appendice fornisce informazioni riguardanti soltanto i sistemi informativi del Dipartimento delle Entrate. Le informazioni e le problematiche trattate nel corpo della relazione non sono ripetute nella presente appendice.

### Struttura applicativa

I sistemi applicativi principali che supportano le attività del Dipartimento delle Entrate sono centralizzati e basati su un elaboratore centrale. I dati relativi ai pagamenti e alle dichiarazioni sono registrati su nastri magnetici. Tali nastri vengono poi usati per aggiornare i master file attraverso una procedura di aggiornamento a blocchi. Il personale può interrogare on-line questi master file attraverso terminali o personal computer presenti negli uffici. Indipendentemente dal tipo di accesso, le informazioni si presentano all'utente attraverso menu (stile di interfaccia 3270).

Ogni imposta principale, come le imposte sul reddito e l'IVA, ha il proprio sistema applicativo.

L'elaborazione per l'Anagrafe è implementata in un moderno sistema di gestione dei data base DB2 dell'IBM. L'aggiornamento a blocchi per l'Anagrafe e tutti gli altri sistemi applicativi utilizzano strutture di file VSAM. I sistemi applicativi sono scritti in linguaggio Cobol.

Mentre i sistemi applicativi e i file, si sono dovuti chiaramente aggiornare secondo la legislazione, la loro origine e i loro modelli risalgono alla metà degli anni 70, e rientrano tra i beni avuti in eredità.

### Infrastruttura

I sistemi applicativi funzionano su elaboratori centrali relativamente moderni. Una rete di linee a bassa velocità è utilizzata per collegare i terminali e i personal computer all'elaboratore centrale. Un totale di circa 30.000 terminali e personal computer sono installati a

livello nazionale. Parte dei personal computer sono collegati ad una rete locale (LAN) nell'ambito della propria struttura.

## Personale

Il supporto della tecnologia informatica al Ministero delle Finanze è fornito dalla SOGEI attraverso un contratto esterno e dal personale del Ministero delle Finanze. La SOGEI è stata recentemente acquistata dalla Telecom Italia, che è in corso di privatizzazione.

La SOGEI provvede alle seguenti attività di supporto:

- lavoro di sviluppo applicativo
- supporto del software di sistema
- supporto operativo agli elaboratori centrali e alla rete di comunicazioni
- acquisto di hardware e software
- pianificazione

Il personale ministeriale coinvolto nel settore della tecnologia informatica ammonta a 1.885 unità, fra le quali 292 svolgono un ruolo di coordinamento con la SOGEI e le rimanenti forniscono un supporto di base agli utenti nei vari uffici a livello nazionale.

Un quadro del personale diviso per funzioni è presentato nella Tabella 9.

Analisi comparative e studi di consulenza

Analisi comparative e studi di consulenza elaborati dal Comitato Ministeriale presieduto dal professor De Julio sono elencati nella tabella 10.

Finanziamenti per la tecnologia informatica

Il budget 1997 per la tecnologia informatica ammonta a 0,8 miliardi di lire. Per ciascuno dei prossimi tre anni, aumenterà di circa 0,1 miliardi di lire.

Sistemi applicativi

Nel decidere cosa fare a proposito dei sistemi applicativi ereditati dal passato, il Dipartimento delle Entrate si è trovato esattamente nella stessa situazione di un vasto numero di grandi uffici pubblici e privati di tutto il mondo. Si tratta di

sistemi che sono incapaci di soddisfare i bisogni futuri a lungo termine del Dipartimento delle Entrate. Essenzialmente, si può scegliere tra una loro globale riorganizzazione e la loro trasformazione nei server principali nell'ambito di una nuova struttura-server. Le esigenze dell'utenza e i costi e benefici delle alternative sono determinanti nella scelta.

## APPENDICE II SELEZIONE DEI CONTRIBUENTI PER LE VERIFICHE: CONTROLLI INCROCIATI DELLE FATTURE IVA

Le amministrazioni finanziarie hanno avviato una serie di programmi di controllo incrociato per

Tabella 9 - Italia: Suddivisione per funzioni del personale addetto alla tecnologia informatica

SOGEI			
Alla fine di ottobre 1997, il personale dipendente dalla SOGEI era il seguente:			
1.	Direttori amministrativi e Direttori generali		22
2.	Reengineering del sistema fiscale		12
3.	Staff operativo		
	contribuente		287
	territorio		308
	risorse Ministero Finanze		94
	federazione fiscale		6
	studi di settore		54
4.	Operazioni e supporto		320
5.	Software di sistema		158
6.	Acquisto hardware e software		54
7.	Programmazione hardware ed architetture applicative		70
8.	Controllo della qualità e sviluppo applicazioni SOGEI		94
9.	Amministrazione contabile SOGEI		60
10.	Concessioni governative lotto		196
11.	Totale		1.735
Ministero delle Finanze			
1.	Personale addetto al coordinamento tra SOGEI e Ministero Finanze		
	Segretariato Generale	103	
	Affari generali e personale	15	
	Imposte	106	
	Territorio	35	
	Dogane	33	sub totale
			292
2.	Personale di supporto negli uffici		
	Imposte	797	
	Territorio	430	
	Dogane	366	sub totale
			1.593
3.	Totale		1.885

Tabella 10 - Italia: Analisi comparative e studi di consulenza

Analisi comparative			
1.	Sistemi informatici	Gruppo Gartner	13 ottobre 1997
2.	Dipartimento del Territorio	Nolan Norton	9 settembre 1997
3.	Dipartimento delle Dogane	Compass	1 settembre 1997
Consulenze			
1.	Qualità dati	Bellcore	settembre 1997
2.	Accertamento - Reengineering	IRSO	16 settembre 1997
3.	Evoluzione dei sistemi informatici	Deloitte & Touche	16 settembre 1997
4.	Evoluzione dei sistemi informatici	Ernst & Young	15 settembre 1997
5.	Evoluzione dei sistemi informatici	SOGEI	ottobre 1997

selezionare i contribuenti da sottoporre a verifica e per controllare le fatture IVA false. I programmi di controlli incrociati sono pensati soprattutto per rilevare il mancato adempimento degli obblighi fiscali mediante l'identificazione di registrazioni di vendite e acquisti non corrispondenti tra contribuenti registrati. Ma sono utili anche per identificare contribuenti che non presentano dichiarazioni o che non sono registrati pur dovendolo essere. Questi programmi variano da paese a paese in base al volume e alle tecniche dei controlli incrociati.

### Programmi di controlli incrociati mirati

Molti paesi dell'America Latina hanno attuato con successo programmi di controlli incrociati incentrati su quei settori industriali in cui pochi grandi acquirenti o grandi fornitori effettuano il grosso delle transazioni. Questo approccio mirato ai controlli incrociati delle fatture IVA si è dimostrato un'alternativa efficace a livello di costi rispetto ai programmi di controlli incrociati di massa.

#### Controllo incrociato delle fatture di acquisto dei grandi acquirenti

Questo programma intende rilevare dichiarazioni di vendite inferiori al reale valore in quei settori economici in cui pochi grandi acquirenti rappresentano un'ampia percentuale degli acquisti globali (ad esempio supermarket, mattatoi e mulini). In base a questo programma, i grandi acquirenti devono presentare dettagliati rapporti periodici (semestrali o annuali) elencando gli acquisti in base alle fatture di ciascun fornitore. L'elenco delle fatture di acquisto deve essere presentato all'amministrazione finanziaria su dischetto o nastro magnetico. L'amministrazione finanziaria confronta queste informazioni con:

1) le informazioni relative alle ven-

dite contenute nelle dichiarazioni IVA dei contribuenti;

2) le informazioni sulle singole vendite dichiarate dal venditore.

Esistono due criteri per selezionare i contribuenti che devono fornire informazioni sui loro acquisti:

1) le informazioni possono essere richieste ai contribuenti più importanti, ad esempio quelli che rappresentano il 70 per cento del totale della riscossione. È consigliabile cominciare con un numero relativamente ridotto di grandi contribuenti (ad esempio 500) ed aumentare gradualmente il numero di grandi contribuenti interessati dal programma;

2) le informazioni possono essere richieste ai contribuenti di uno specifico settore economico con acquisti che superano, ad esempio, US\$ 1.000.000 annui.

Le informazioni dalle fatture di acquisto potrebbero essere:

1) selezionate in base al numero di identificazione del contribuente (TIN);

2) riunite per fornitore;

3) confrontate con il valore delle vendite dichiarato dal fornitore nella sua dichiarazione IVA. Si compila poi un elenco separato specificando le differenze nel valore degli acquisti secondo la registrazione delle fatture di acquisto e il valore delle vendite rilevato dalla dichiarazione IVA del fornitore<sup>27</sup>. Questa differenza dovrebbe essere calcolata per ciascuno dei fornitori dei grandi contribuenti. Tali differenze dovrebbero poi essere classificate dalla maggiore alla minore in modo da permettere all'amministrazione finanziaria di incentrare il controllo sulle differenze più rilevanti. In molti casi, un numero relativamente ridotto di contribuenti (fornitori), supponiamo il 10 per cento dei contribuenti, rappresenterebbe una grossa percentuale delle differenze totali rilevate.

Le verifiche per esaminare le discrepanze emerse dal controllo incrociato delle fatture potrebbero essere avviate inviando per posta una notifica al contribuente, mettendolo a conoscenza delle discrepanze rilevate con il controllo incrociato delle fatture e chiedendogli di rettificare l'errore. Il contribuente potrebbe quindi:

1) contattare l'amministrazione finanziaria per rettificare la discrepanza;

2) non reagire alla notifica. Se il contribuente non risponde, il caso viene inviato al dipartimento incaricato delle verifiche per avviare la verifica stessa.

#### Controllo incrociato delle fatture di vendita dei grandi fornitori

Questo programma fornisce un metodo pratico per rilevare dichiarazioni di vendite inferiori al reale valore in quei settori economici in cui pochi grandi fornitori rappresentano un'ampia percentuale delle vendite globali<sup>28</sup>. In base a questo programma, l'amministrazione finanziaria richiede ai grandi fornitori di presentare dettagliati rapporti periodici elencando tutte le fatture emesse a ciascuno dei suoi clienti per vendite effettuate nel periodo. L'amministrazione finanziaria valuta quindi le vendite ai clienti dei grandi fornitori usando un metodo della percentuale di ricarico del prezzo selezionato<sup>29</sup>. Le vendite stimate vengono poi confrontate con le vendite dichiarate nel modello IVA dal cliente (acquirente) del grande fornitore<sup>30</sup>.

Le informazioni dovrebbero essere fornite all'amministrazione finanziaria su dischetto o nastro magnetico.

#### Programmi di controlli incrociati limitati

Le amministrazioni finanziarie dell'Unione Europea e del Canada non hanno programmi speciali di controllo incrociato delle fatture. Esse effettuano invece un numero limitato di controlli incrociati come compito di routine della verifica.

27 Il valore di ciascuna fattura di un grande acquirente dovrebbe essere inferiore o pari al valore delle vendite totali dichiarate dal fornitore nella sua dichiarazione IVA.

28 Ad esempio, vendite di carburanti da parte di grandi società di distribuzione a stazioni di servizio.

29 Tale percentuale di ricarico potrebbe, ad esempio, essere del 10 per cento nel caso delle stazioni di servizio.

30 Il valore della vendita, così come appare nella fattura del grande fornitore, più la percentuale di ricarico del prezzo stimata, dovrebbe essere inferiore o pari al valore delle vendite totali dichiarato nelle dichiarazioni IVA dell'acquirente.

Nel corso della verifica, ai verificatori viene richiesto di esaminare un campione delle fatture del contribuente per controllarne la conformità con altri documenti come le dichiarazioni bancarie o le distinte di versamento. Nell'effettuare questo controllo, i verificatori vengono addestrati a rilevare fatture sospette o anomale. In particolare, i verificatori fanno attenzione a fatture alterate, emesse da un fornitore che non è solitamente utilizzato dal contribuente, o che contenga TIN illeggibili. I verificatori sono anche attenti a fatture di vendita con numeri non in sequenza, fatture di acquisto di prodotti non pertinenti all'attività commerciale principale del contribuente, e fatture il cui pagamento è stato effettuato in contanti. I verificatori normalmente fanno controlli incrociati su fatture che presentano questa tipologia. Anche nel caso i cui non si presenti nessuno di questi problemi, ai verificatori viene comunque richiesto di selezionare un certo numero di fatture per un controllo incrociato. Il numero delle fatture selezionate potrà variare in base alle circostanze del contribuente. Nei casi in cui la verifica non rileva alcuna indicazione di mancato adempimento, può essere selezionato un numero ridotto di fatture. Al contrario, quando si sospetta o si rileva un'evasione, si seleziona un numero maggiore di fatture. La selezione delle fatture specifiche per il controllo incrociato viene lasciata al giudizio del verificatore; l'amministrazione finanziaria generalmente non prevede criteri specifici di selezione. Le procedure per l'effettivo controllo incrociato prevedono due fasi. Innanzitutto la fattura viene confrontata con un database informatico centralizzato dei contribuenti registrati per assicurarsi che il venditore sia un contribuente registrato con un TIN valido e che i prodotti specificati nella fattura siano pertinenti all'attività commerciale principale del venditore riportata nel database. In alcuni paesi, la fattura viene confrontata con una "Lista Bianca" dei contribuenti. Questa lista differisce dal registro

dei contribuenti in quanto include soltanto quei contribuenti che presentano un buon livello di adempimento. Alle fatture emesse da contribuenti che non sono presenti nella "Lista Bianca" viene data priorità per il seguito della procedura.

La seconda fase riguarda gli accordi per l'invio delle fatture agli altri uffici tributari per il seguito della procedura. Le procedure specifiche variano da paese a paese. In alcune regioni del Regno Unito, le fatture vengono classificate nelle tre seguenti categorie ai fini dell'invio:

**Urgente** - Relativo a sospetta frode di grande rilievo o evasione fiscale su larga scala.

Deve essere fornita risposta entro 14 giorni.

**Priorità** - Un controllo di routine su un grosso ammontare di imposta, o un controllo su una sospetta frode su piccola scala.

Deve essere fornita risposta entro uno o due mesi.

**Routine** - Relativo ad un controllo casuale su un piccolo ammontare di imposta in cui non esiste sospetto di frode.

Le fatture in oggetto devono essere conservate dal contribuente fino alla prossima verifica.

Non è prevista una scadenza ma è obbligatoria la risposta.

L'efficacia dell'approccio summenzionato dipende da due fattori. Innanzitutto, deve esistere un registro centrale dei contribuenti IVA costantemente aggiornato e accessibile a tutti gli uffici tributari. In secondo luogo, deve essere effettuato un efficace controllo di gestione per assicurarsi che le risposte vengano fornite dagli uffici tributari entro le scadenze fissate.

La maggior parte dei paesi dell'Unione Europea ritengono che i programmi di controllo incrociato limitati sono sufficienti al controllo della frode mediante fattura. Naturalmente, il livello relativamente alto di adempimento esistente in questi

paesi riduce la necessità di uno sforzo maggiore. Tuttavia la lezione che si può trarre dall'esperienza dell'Unione Europea e degli altri paesi è che i migliori risultati nella riduzione del mancato adempimento nel settore dell'IVA sono stati ottenuti con un numero adeguato di controlli incrociati delle fatture insieme ad un programma di verifiche ben congegnato.

## APPENDICE III AUTONOMIA: ESPERIENZE IN DIVERSI PAESI

### Australia

La gestione delle leggi sull'Amministrazione Tributaria e sull'Accertamento delle Imposte sul Reddito è sotto la responsabilità del commissioner of taxation australiano. Quest'ultimo viene nominato dal Governatore generale insieme a tre commissioner in seconda per svolgere le funzioni di amministrazione e riscossione delle imposte attraverso l'Australian Taxation Office (Ufficio Australiano Imposte), che fa parte esso stesso della pubblica amministrazione.

Il commissioner dispone di un'elevata discrezionalità nell'applicazione della legge (compreso il potere di ridurre o eliminare le sanzioni) salvo revisione dei magistrati. Lo stesso può inoltre delegare qualsiasi responsabilità a qualsiasi soggetto e ha ampi poteri in materia amministrativa. Il ruolo del governo nell'amministrazione delle imposte è limitato all'emanazione delle leggi mentre l'amministrazione delle stesse è dominio esclusivo del commissioner. Di conseguenza, il tesoriere federale non può influenzare l'amministrazione delle imposte.

In Australia, perciò, la combinazione di un'autonomia operativa relativamente limitata con un elevato grado di autonomia gerarchica consente di eliminare qualsiasi interferenza politica nell'amministrazione delle imposte.

### Canada

Sin dalla nascita del Canada, avvenuta nel 1867, è sempre esistito un dipartimento delle entrate

separato, a capo del quale era posto un membro del gabinetto federale.<sup>31</sup> A partire dal 1943, il Department of National Revenue è responsabile per la riscossione delle imposte federali dirette e indirette. Due organizzazioni, Taxation e Customs and Excise, hanno lavorato in maniera piuttosto distinta, ciascuna sotto la direzione di un vice-ministro (il livello più alto dei funzionari pubblici in Canada), sino al 1993, anno in cui i due dipartimenti sono stati uniti. Il Department of National Revenue Act attribuisce al viceministro il "potere e l'autorità" di controllare, regolamentare, amministrare e sorvegliare tutte le questioni relative alla riscossione delle imposte. La politica fiscale, ivi inclusa la determinazione delle aliquote, è di competenza del Ministro delle Finanze. La normativa relativa alla pubblica amministrazione applicata al Department of National Revenue è identica a quella in vigore per ogni altro dipartimento statale. Va notato tuttavia che, nel corso degli anni scorsi è emersa la tendenza nell'amministrazione pubblica canadese a delegare in misura crescente le responsabilità ai dipartimenti. Ciò ha consentito, ad esempio, agli stessi la privatizzazione delle funzioni (ad es., le operazioni informatiche nel Department of National Revenue), l'assunzione di dipendenti part-time e la chiusura di uffici non produttivi.

Il Canada ha di recente annunciato di avere avviato uno studio circa la creazione di un'agenzia autonoma per la riscossione che non si occuperebbe soltanto delle imposte federali, ma fornirebbe i propri servizi anche ai governi locali. Tale studio sembra provenire da due diverse prospettive:

- 1) il desiderio di assicurare che la riscossione resti non politicizzata,<sup>32</sup>
- 2) la necessità di un'agenzia autonoma che, a livello provinciale,

agisca senza subire l'influenza dei politici federali al fine di ottenere l'integrazione/razionalizzazione a livello federale e provinciale della riscossione delle imposte.

Il sistema canadese fornisce un accettabile livello di autonomia operativa. Se l'autonomia gerarchica è stata in passato un segno distintivo del sistema canadese, tale caratteristica sarà probabilmente potenziata dalla legislazione attualmente in esame.

#### Nuova Zelanda

In Nuova Zelanda l'Inland Revenue Department ha responsabilità analoghe a quelle del suo omologo britannico. Tuttavia, esso è indipendente dal Tesoro riferendo al Ministro delle Entrate che è responsabile dinanzi al Parlamento per il suo funzionamento. Il ministro, inoltre, decide quali proposte legislative inoltrare in Parlamento e quale normativa secondaria presentare al Governatore generale in consiglio<sup>33</sup>.

Anche se, in teoria, sia l'Inland Revenue Department che il Tesoro possono fornire pareri al Parlamento sulla politica tributaria, in pratica tale funzione è esclusivamente svolta dal Tesoro, che ha una sezione ufficiale destinata alla politica fiscale.

Il Commissioner per le Entrate è nominato dal commissioner per i servizi di Stato come capo dell'Inland Revenue Department ed è incaricato per legge della direzione operativa generale del dipartimento. Il Commissioner ha potere di delega e i funzionari, che sono dipendenti statali, godono di un considerevole grado di autonomia nei settori delegati (soggetti soltanto alla generale funzione di guida e controllo del Commissioner). Il Ministro delle Entrate non è coinvolto nell'amministrazione delle imposte, per quel che riguarda decisioni relative a singoli contribuenti.

Pertanto, il sistema dell'amministra-

zione tributaria della Nuova Zelanda mette insieme una notevole autonomia sia operativa che gerarchica.

#### Spagna

Nel 1991, la Spagna ha creato una nuova agenzia autonoma per le entrate, l'Agenzia di Stato per l'Amministrazione Tributaria (Agencia Estatal de Administracion Tributaria, AEAT). La AEAT ha iniziato la propria attività nel 1992. E' sottoposta al controllo del Ministero delle Finanze (Il presidente dell'AEAT è il vice-ministro delle Finanze) ed è responsabile dell'amministrazione di tutte le imposte inclusi i dazi doganali. Un altro dipartimento all'interno del Ministero delle Finanze (la Direccion General de Tributos) è responsabile delle funzioni di politica fiscale.

Nel caso della Spagna, la creazione dell'AEAT è venuta come risposta al problema dell'inadeguatezza delle risorse umane e materiali. Questi problemi sono esplicitamente menzionati nella letteratura specifica<sup>34</sup> come motivo principale per la creazione di una agenzia autonoma: la mancanza di una politica del personale coerente per l'amministrazione fiscale e doganale, insieme ad un adeguato sistema di bilancio e finanziario. L'AEAT gode di notevole discrezionalità nella creazione ed applicazione delle regole previste per le assunzioni, i salari ed altre problematiche relative al personale, come anche per la gestione delle risorse materiali.

Allo stesso tempo, l'AEAT gode di un notevole grado di autonomia in tutti i settori operativi. Non sono previsti né il coinvolgimento diretto del Ministro delle Finanze nell'amministrazione delle imposte, né il suo intervento nelle decisioni relative ai singoli contribuenti.

L'AEAT, pertanto, combina un alto livello di autonomia operativa con un alto grado di autonomia gerar-

31 Per un breve periodo compreso tra il 1887 e il 1897 i Dipartimenti delle Dogane e delle Entrate fanno parte del Dipartimento del Commercio e delle Attività Economiche

32 Sebbene il Department of National Revenue abbia sempre vantato la propria autonomia, è ragionevole sostenere che delle norme tributarie favorevoli sono state emanate recentemente dal Dipartimento in seguito al diretto intervento del gabinetto federale.

33 In altri paesi, un'autorità simile può essere concessa, per esempio, al presidente per l'emanazione di decreti.

34 Si veda "La Agencia Estatal de Administracion Tributaria" di Fernando Diaz Yubero, Revista de Administracion Tributaria, Marzo 1992.

chica. Non è tuttavia del tutto indipendente dal Ministro delle Finanze, il quale risponde al parlamento per i problemi legati all'agenzia.

#### Regno Unito

Nel Regno Unito, l'amministrazione delle entrate ha beneficiato per molti anni di una considerevole autonomia gerarchica. L'amministrazione delle imposte sul reddito, sulle società, sugli utili da capitale, sul registro, sulle successioni e sulle entrate petrolifere è a carico del Board of Inland Revenue, mentre i diritti doganali, le accise e l'IVA sono gestite dal Board of Customs and Excise. I membri del Board of Inland Revenue (i commissioner) sono nominati dalla Corona, e sono specificatamente assoggettati all'"autorità, direzione e controllo" del Tesoro (equivalente al Ministero delle Finanze). Il Board, a sua volta, nomina i funzionari incaricati di esplicare le sue funzioni. Analogamente avviene per il Board of Customs and Excise. Entrambi i dipartimenti del governo fanno parte del Tesoro e, come tali, sono parte integrante dell'amministrazione centrale del Regno Unito. Il reclutamento, i salari e altre questioni relative al personale nonché le risorse materiali vengono gestiti come per gli altri dipartimenti statali centrali. I fondi di entrambi gli enti costituiscono capitoli di spesa del Tesoro e il Cancelliere dello Scacchiere (equivalente al Ministro delle Finanze) risponde al Parlamento per tali enti. In tal senso, hanno un'autonomia operativa limitata.

Sebbene il Tesoro abbia il controllo e la direzione finali dell' Inland Revenue e del Customs and Excise, ed abbia per legge il potere di emanare direttive, non ha un ruolo diretto nelle attività giornaliere - ovvero la reale amministrazione delle imposte. Riguardo a ciò, i membri dei Board, pur essendo impiegati dello Stato a tempo pieno, godono di una considerevole autonomia. I Board hanno uno status giuridico distinto, in quanto i loro membri sono nominati dalla

Corona e il loro ruolo è stabilito dalla legge, diversamente dagli altri impiegati dello Stato del Regno Unito. Tale status comporta che i Board esercitino poteri e funzioni che in altri dipartimenti sarebbero esercitati da un ministro. L'Inland Revenue e il Customs and Excise combinano quindi una limitata autonomia operativa con un'elevata autonomia gerarchica. Di conseguenza, esponenti del mondo politico non possono esercitare alcun controllo diretto in materia di amministrazione fiscale o di applicazione della normativa fiscale a un contribuente privato. La notevole autonomia di cui godono tali Board è finalizzata all'isolamento dell'amministrazione tributaria da qualunque interferenza politica.

#### Stati Uniti

L'Internal Revenue Service (IRS) statunitense fa parte del Dipartimento del Tesoro, e relaziona al Segretario del Tesoro.<sup>35</sup> Tale organizzazione riflette un desiderio di stretta connessione tra la politica dei redditi e la riscossione erariale.<sup>36</sup> Il Congresso ha espressamente dato autorità, in più punti dell'Internal Revenue Code, "al Segretario o ad un suo delegato". Gran parte dell'autorità del Segretario del Tesoro in merito alle imposte, è stata poi delegata al Commissioner dell'Internal Revenue, e il Commissioner ha, a sua volta, delegato parte della propria autorità a diversi funzionari dell'IRS (attraverso documenti formali di delega in cui si definiscono chiaramente i limiti dell'autorità delegata). Ad esempio, il Segretario del Tesoro ha delegato al Commissioner il potere di emettere norme fatta salva l'approvazione del vice Segretario del Tesoro per le Politiche fiscali, che è il funzionario incaricato di politica fiscale di più alto grado all'interno del Dipartimento del Tesoro.

Sebbene l'IRS sia parte del Dipartimento del Tesoro, esso vanta una notevole autonomia gerarchica. L'IRS protegge la propria autono-

mia nell'amministrazione della legislazione tributaria al fine di assicurare che la riscossione delle imposte sia un servizio non-politico ed orientato al successo. Inoltre, sia il Tesoro che l'IRS fanno il possibile per evitare interferenze in questioni riguardanti contribuenti specifici. Il Tesoro non effettua verifiche sulle dichiarazioni dei redditi né effettua alcuna revisione delle verifiche eseguite dall'IRS. Ed ancora, le dichiarazioni dei redditi e ogni informazione ad esse relativa non possono essere divulgate dall'IRS a nessuna persona, ivi compresi i funzionari del Tesoro, ad eccezione dei casi specificamente previsti dalla legge. Il Tesoro fornisce, tuttavia, all'IRS le linee guida per la politica generale, compresa la possibilità di avanzare delle proposte legislative fiscali.

Con l'attuale struttura, il sistema statunitense è un esempio di autonomia operativa limitata combinata con un alto grado di autonomia gerarchica. Tuttavia, un recente studio dell'IRS portato avanti per un anno da una commissione indipendente, ha suscitato varie discussioni circa la necessità di modificare la struttura e la gestione dell'IRS nonché di ridefinire e consolidare la responsabilità del congresso circa la supervisione dell'IRS. Da tale studio e dalla valutazione del ruolo e del funzionamento dell'agenzia è derivata la legge di ristrutturazione e riforma dell'IRS del 1998. Uno degli obiettivi principali della ristrutturazione dell'IRS è dato dall'accrescere l'importanza del servizio ai consumatori e dall'allargamento dei diritti dei contribuenti. Sulla base del modello organizzativo in uso presso molte amministrazioni tributarie moderne, la proposta è di riorganizzare l'IRS tendendo verso un'organizzazione basata sul cliente (ad es. società, contribuenti privati, e lavoratori dipendenti). Un altro aspetto delle innovazioni organizzative proposte è dato dall'istituzione di un organo di supervisione che includerà rappresentanti del settore privato.

<sup>35</sup> Il Dipartimento del Tesoro corrisponde al Ministero delle Finanze di altri paesi e il Segretario al Ministro.

<sup>36</sup> Anche il Servizio Dogane fa parte del Dipartimento del Tesoro e relaziona al Sottosegretario per l'applicazione delle imposte.