



FEDERAZIONE CONFISAL-UNSA

Coordinamento Nazionale Agenzie Fiscali - Salfi

Via Nazionale n. 243, 00184, Roma
tel. 06/481.95.07 - salfi@confisal-unsal.it



FISCO – CONTRIBUENTI – AMMINISTRAZIONE *Una nuova relazione per il futuro*

*Il Coordinatore Nazionale per le Agenzie Fiscali
Valentino Sempreboni*

Situazione attuale

La Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva – anno 2018, a cura della Commissione presieduta dal prof. Giovannini, evidenzia che in media, per il triennio 2013 - 2015 (periodo per il quale vi è un quadro completo di valutazioni), si osserva un gap complessivo pari a circa 108,9 miliardi di euro, di cui 97,8 miliardi di euro di mancate entrate tributarie e 11,1 miliardi di euro di mancate entrate contributive.

La propensione al gap relativa alle entrate tributarie, in media è pari al 22,1% (anno 2016). In particolare, è osservata una propensione media al gap IRPEF pari al 68,3% per i lavoratori autonomi e le imprese.

Nell'anno d'imposta 2016, si osserva il raggiungimento di un record negativo nella propensione al gap delle imposte.

Secondo stime di qualificati studiosi del settore, cito su tutti l'avv. Maurizio Leo, i complessivi crediti erariali non riscossi ammonterebbero alla cifra "monstre" di oltre 870 miliardi di euro; le liti pendenti, anche per una dilatazione oltre il limite delle maglie della cosiddetta "evasione interpretativa", sfiorano il mezzo milione; la Corte di Cassazione è intasata da contenziosi fiscali che ne pregiudicano, di fatto, finanche la funzione nomofilattica.

Tutti i dati di cui sopra portano a rilevare che in Italia l'evasione fiscale è un fenomeno di massa.

D'altronde dietro al fenomeno, non nascondiamocelo, vi sono milioni di voti e tante resistenze, anche in relazione all'alto livello raggiunto dalla tassazione, alla problematicità degli adempimenti, che in molti casi potrebbero essere eliminati, ad un rapporto complicato Contribuenti - Fisco e quant'altro.

Un'altra stima, relativa all'incasso globale per effetto di tutti i "condoni" imposti negli anni, a valori correnti, evidenzia che questo non supera l'importo annuale stimato dell'evasione fiscale e contributiva (quindi meno di 110 miliardi di euro).

Questo è il complessivo quadro nel quale s'innestano le misure adottate dall'Autorità politico-governativa.

Ultimo intervento governativo (D.L. n. 119/2018 collegato alla manovra di Bilancio 2019) – La Pace Fiscale (ennesimo condono?)

Il Governo in carica ha affrontato la questione del fisco con un intervento definito “pace fiscale”, concetto dal sicuro “appeal” elettorale (almeno per una grossa fascia di elettori).

Ma una vera pace (seria) esprimerebbe probabilmente una necessità storica del nostro Paese, perché sostanzialmente equivarrebbe a guadagnare la consapevolezza per cui un fisco meno opprimente è la prima forma di sostegno all’economia.

Il provvedimento del Governo giallo-verde suscita, comunque e non potrebbe essere diversamente, opinioni contrastanti ma, nella sostanza, non fa che potenziare istituti già esistenti, mentre per alcuni “cultori” della materia non raggiunge l’obiettivo sopra evidenziato. Rispetto alle precedenti edizioni di “pacificazione”, il provvedimento, per qualcuno appare organico (se si prendono in considerazione tutte le fasi del «rapporto tributario») e ragionevole nell’impostazione.

Comunque, la logica complessiva è quella di “fermare il tempo” alla data di entrata in vigore del decreto, consentendo di “pacificare” tutto quanto già successo, dalle liti potenziali (p.v.c., inviti al contraddittorio, avvisi già notificati) a quelle già incardinate. All’appello mancano gli avvisi bonari, per i quali sarebbe stato possibile prevedere analoghe “chance” di pacificazione (si tratta, pur sempre, di somme auto-dichiarate).

Il minimo comune denominatore delle varie ipotesi di sanatoria è la disapplicazione delle sanzioni (e degli interessi) o, comunque, una loro congrua riduzione in caso di provvedimenti recanti solo sanzioni.

Si tratta di una scelta non nuova, che recupera precedenti edizioni di rottamazione, ma introduce correttivi, il pagamento del dovuto in un arco temporale di 5 anni ed estende le “vecchie” edizioni, per coerenza, pure ad altre situazioni dimenticate nella precedente legislatura (pvc, avvisi ecc.).

Inoltre, diversamente dal recente passato, si attribuisce rilievo, nel caso di liti pendenti, ad eventuali sentenze provvisoriamente favorevoli al contribuente nel frattempo intervenute, con sconti gradatamente più alti a seconda che le ragioni del cittadino siano state accordate da un giudice di primo o secondo grado.

Sul provvedimento “pace fiscale” si esprimono, invece, critiche nei dettagli.

In particolare, per le liti potenziali, più che prevedere la mera acquiescenza senza sanzioni, sarebbe stato possibile e più coerente aggiungere la facoltà di definizione transattiva senza sanzioni di tutti i pvc, avvisi, inviti al contraddittorio già notificati alla data di entrata in vigore del provvedimento.

Con l’impostazione fornita tale facoltà è prevista in un numero talmente limitato di casi, da risultare irrilevante e, per certi versi, discriminatoria a favore dei (pochissimi) beneficiari (i fortunati che abbiano sottoscritto l’adesione entro il 24 ottobre 2018, ma non abbiano pagato entro la stessa data almeno la prima rata per il perfezionamento dell’adesione stessa).

Da ultimo, non può mancare un breve accenno alle disposizioni in materia di dichiarazione integrativa speciale, quelle più discusse sul piano politico e che prevedono la possibilità di un’integrazione degli imponibili (nel limite di 100mila euro annui e con plafond del 30% di quanto già dichiarato), pagando un’imposta sostitutiva del 20%, più l’iva eventualmente dovuta.

Tutto questo è un condono?

Qualcuno si è spinto a dire che mai si era vista una cosa del genere, per la verità, si era visto di peggio, condoni “a tutto tondo”, con piena salvaguardia fiscale e penale.

Anche la “voluntary disclosure”, la quale interessava pure i redditi esteri occultati con le più complesse catene societarie internazionali e non presentava limiti quantitativi alla regolarizzazione, consentiva di sanare, di fatto a zero, interi periodi d’imposta, non più accertabili per effetto di una disapplicazione “chirurgica” del raddoppio dei termini.

Viene da pensare, semmai, che le complicazioni (per le società di persone e per i soci partecipanti con doppio onere di regolarizzazione) e le limitazioni sono tante e tali che ben difficilmente la disposizione produrrà rilevanti effetti, quantomeno sul piano del recupero di gettito. Comunque ai più strenui censori della misura si potrebbe ricordare che il suo scarso “*appeal*” è forse la migliore prova che non si tratta esattamente di un grande regalo agli evasori.

Questo è l’ultimo intervento normativo approvato, mentre per una vasta platea di studiosi – osservatori - operatori è necessaria una riscrittura delle regole nei rapporti Fisco - contribuente e di quelle concernenti il contenzioso tributario, perché solo con una riscrittura delle regole vi sarebbe una vera pace.

Riscrittura regole

Il sistema fiscale è una delle variabili di maggior impatto sulla dinamica economica di un paese.

Pressione fiscale, architettura istituzionale e struttura burocratica contribuiscono in maniera decisiva alla competitività del paese, introducendo incentivi o disincentivi alla creazione di imprese, nella loro produzione, sul comportamento delle famiglie e sulle scelte di investimento.

L’Italia, sotto questo profilo, registra pesanti criticità note da tempo all’opinione pubblica, ma che non trovano spazio a sufficienza nell’agenda politica: non solo inefficienze e insopportabile pressione fiscale, ma veri e propri paradossi e “non sensi”, figli di una “giungla” di stratificazione normative. Le azioni di governo intraprese negli ultimi anni per cercare di affrontare questi problemi, anche quando ben intenzionate ed in sé condivisibili, si sono rilevate marginali e timide, finendo per aumentare la complessità di un sistema già estremamente frammentato e confuso che ha bisogno, invece, di un rinnovo radicale a partire dalla sua struttura di base.

Sul tema vi sono alcuni interessanti spunti di riflessione, correlati ad indirizzi profondamenti diversi di intervento, anche ideologici.

Da un lato vi è la proposta di radicale modifica dell’architettura fiscale tramite l’introduzione della cosiddetta “flat tax”, per una fiscalità più trasparente, equa e comprensibile; ad essa si aggiungerebbe l’opzione della creazione di un ambiente fiscale che possa attrarre e non allontanare idee ed iniziative economiche in uno dei settori più dinamici, come quello dell’economia digitale, rimuovendo gli ostacoli alla crescita e allo sviluppo e rimarcando una volta di più la miopia del legislatore in questo senso; infine la creazione di un calendario fiscale che provi a dare stabilità alle scelte fiscali, aiutando da un lato individui, imprese e famiglie ad adattare i propri comportamenti alle scelte del governo, dall’altro, il governo stesso ad assumere decisioni ponderate e coerenti nel tempo.

E’ necessario comunque cogliere l’ampiezza e la complessità del problema dell’incertezza fiscale del nostro paese e, quindi, di superare, attraverso proposte concrete, significative e paradigmatiche, il ristagno in un contesto giuridico e fiscale ostile alla prevedibilità.

Indubbiamente l’intervento sull’economia digitale e la creazione di un calendario fiscale che dia stabilità alle scelte fiscali possono accompagnare anche un indirizzo politico diverso rispetto a quello della “flat tax”.

Secondo un’altra corrente di pensiero, l’evasione fiscale non si combatte abbassando l’entità delle aliquote (ovvero riducendole in numero), perché chi evade continuerà a farlo anche se c’è da pagare di meno.

Se in alcuni studi il disincentivo ad evadere è rappresentato dalle sanzioni, che sono rapportate all’aliquota, un abbassamento dell’aliquota ridurrebbe anche le sanzioni, quindi si dubita sul funzionamento di questo schema (abbassamento aliquote e/o flat tax). Mentre sul piano degli investimenti, la concorrenza fiscale ai Paesi che propongono aliquote più basse sembra non essere una strategia vincente.

Posto che già oggi con i “ruling”, molte grandi imprese già pagano meno di quello che dovrebbero, la concorrenza delle imprese dovrebbe farsi, invece, sulla qualità dei prodotti e non sulla misura delle aliquote.

L'evasione fiscale, per Vincenzo Visco, si combatte con la telematizzazione delle procedure e degli adempimenti, nonché con la semplificazione, strada già intrapresa in precedenza grazie alla tecnologia e che se si fosse perseguita con costanza, nei decenni scorsi, avrebbe già prodotto i suoi frutti.

La Legge di Bilancio 2019

La legge di Bilancio per il 2019 si propone di introdurre, come primo passo verso la flat tax globale, che ricordiamo non è presente in alcun Paese avanzato, la flat tax per i lavoratori autonomi e gli imprenditori individuali. Indubbiamente, una scelta a favore dell'abbandono della progressività per una sola categoria di redditi di lavoro è ben difficilmente giustificabile sotto il profilo dell'equità, oltre che censurabile sul piano costituzionale.

Oltretutto si dubita circa lo stimolo all'attività produttiva, anzi la disincentiva, mentre crea forti incentivi a proficue attività di elusione fiscale.

Nel merito, la “flat tax” disegnata per gli autonomi, si articola in due regimi.

1) Per i contribuenti con ricavi e compensi non superiori ai 65 mila euro, a partire dal 2019, l'Irpef complessiva, nazionale e locale, sarà pari al 15% (5% per i primi 5 anni di attività). Viene presentata come estensione dell'attuale regime dei minimi, il che non è vero. Il regime dei minimi, pure discutibilmente esteso dal governo Renzi, era pensato per semplificare gli adempimenti sia burocratici che fiscali richiesti a soggetti privi di una organizzazione imprenditoriale, ed era quindi sottoposto a requisiti stringenti, non solo per quanto riguarda l'ammontare complessivo di ricavi e compensi, ma anche per la spesa per il personale e i beni strumentali utilizzati. Questi requisiti vengono ora eliminati. A coloro che ricadono nel nuovo regime viene confermata la determinazione forfettaria dei costi. Non addebiteranno l'Iva sui beni e servizi che vendono a fronte dell'indetraibilità dell'Iva sugli acquisti, non pagheranno l'Irap.

2) Analogo regime verrà riconosciuto, a partire dal 2020, ai contribuenti con ricavi o compensi tra i 65.000 e i 100.000 euro. L'aliquota Irpef sarà per loro del 20%, e determineranno analiticamente i costi. I citati due regimi fiscali sono oggettivamente accomunati, a parere dello scrivente, da profili inquietanti di iniquità, disincentivo all'aumento dell'attività economica e favore all'elusione fiscale, come sottolineato da diversi esperti (si veda Maria Cecilia Guerra).

Anche a prescindere dall'abbattimento al 5% dell'aliquota, nei primi 5 anni di attività, a parità di reddito da lavoro, un lavoratore dipendente può arrivare a pagare più del doppio di un lavoratore autonomo che ricada nel primo regime. A parità di ricavi, la distanza ai danni del lavoro dipendente è più alta per i lavoratori autonomi professionisti piuttosto che per i commercianti, ma, anche con riferimento a questi ultimi, nel caso di ricavi a cui corrispondano redditi compresi fra i 15.000 e i 25.000 euro, il lavoratore dipendente si troverà a dover sborsare il 50% in più (senza contare l'Irpef comunale e regionale). Lo stesso avviene nel secondo regime.

Ipotizzando che l'incidenza dei costi sia la stessa prevista per il forfettario, fra gli 80.000 e i 100.000 euro, un lavoratore dipendente pagherà il 60-70% in più rispetto a un professionista (che si vedrà anche annullate le addizionali locali e l'Irap).

Come si può giustificare una tale differenza di trattamento all'interno dei redditi da lavoro? Si dice: l'agevolazione stimolerà le attività produttive e quindi la crescita del PIL di cui beneficeranno tutti, anche i lavoratori dipendenti.

Ma è proprio il modo in cui è disegnato l'intervento a rendere molto difficile che questo possa avvenire. Entrambi i regimi, ma soprattutto il secondo, contengono infatti un fortissimo disincentivo ad aumentare il proprio volume d'affari.

Già nel primo regime l'aliquota marginale, quella che grava sui 10.000 euro aggiuntivi di ricavi che permettono di passare da 65.000 a 75.000 passa dal 15% (5% nei primi anni di attività) al 52,5%.

Una aliquota molto più alta della più alta aliquota Irpef, che più che dimezza la redditività dello sforzo. Ma la cosa diventa paradossale nel secondo regime. In quel caso, infatti, l'aliquota marginale con cui ci si confronta aumentando i propri ricavi da 100.000 a 110.000 euro è del 119% in caso di bassa redditività (40%) fino a raggiungere il 185,4% nel caso di alta redditività (78%). In questo secondo caso, l'aliquota sui redditi aggiuntivi rimane superiore al 100%, fino a ricavi pari a 125.000 euro. Con aliquote superiori al 100% si paga in imposte più del reddito che si ottiene. Detto altrimenti, più si allargano ricavi e compensi più ci si impoverisce.

Difficile pensare ad un disincentivo più forte ad allargare il proprio volume d'affari, a meno ovviamente di non farlo in nero, o di frammentare, artificialmente i ricavi fra più produttori.

E qui si arriva al terzo motivo per cui il regime proposto è sbagliato.

Crea una grandissima convenienza ad attività di elusione d'imposta: prima di tutto a trasformare lavoratori dipendenti in lavoratori autonomi.

Sarà più facile per le nuove assunzioni, perché nella consapevolezza dell'incentivo a questi comportamenti è stata messa una norma che preclude l'accesso ai due regimi a chi sia stato lavoratore dipendente nei precedenti due anni, ma solo se continua a lavorare per lo stesso datore di lavoro.

Ma il regime porterà purtroppo ad altre attività elusive, ancora più distruttive: porterà gli studi associati a dissociarsi, anche fittiziamente.

Porterà i soggetti più grandi a fare fatturare ai forfettari prestazioni al posto loro, così godranno di una detrazione dell'Iva sugli acquisti senza però applicarla sulle vendite e trasferiranno il pagamento delle imposte sui redditi in capo a chi è assoggettato ad aliquote molto più basse.

Un vero capolavoro, che sottrae, nel complesso, fra i due miliardi e tre miliardi di gettito all'anno.

Conclusioni sulla riscrittura delle regole

Il Contratto di governo giallo-verde cita l'evasione fiscale solo due volte: per assicurare il "carcere vero" ai grandi evasori e con riferimento al gioco d'azzardo (combattere il gioco significa contrastare l'evasione e le infiltrazioni mafiose).

Quindi la lotta all'evasione fiscale non è una priorità del governo, perché impopolare.

Di contro, ritiene che con la "flat tax" (meglio dire la "dual tax") ovvero una drastica riduzione del prelievo fiscale l'evasione si sgonfierà, anche in ragione delle operazioni che dovrebbero allargare la base imponibile.

Quindi, in concreto, il governo richiama un nesso di causalità tra evasione ed aliquote eccessive. Si potrebbero, invece, richiamare altrettanti Paesi, con imposizione maggiore e relativo livello di evasione inferiore.

Il timore concreto è che al massimo pagherà meno chi le tasse le paga (con riferimento ai redditi medio alti che oggi adempiono agli obblighi fiscali), mentre chi è recalcitrante alla disciplina continuerà ad esserlo.

Lo studioso Raffaele Lupi, nel demolire la retorica del fisco amico, è convinto che l'evasione sia più la conseguenza di una disfunzione pubblica piuttosto che di una perversione privata.

A suo parere dovrebbe essere rotto il troppo stretto cordone ombelicale tra controllo e accertamento (oggi su 90 ispezioni 89 sono positive). Deve essere ripreso il controllo valutativo del territorio. Vedo, controllo e poi punisco i peggiori, ma assisto e consiglio tutti. Naturalmente con tale indirizzo si aprirebbe il capitolo delicato della discrezionalità degli accertamenti.

L'ex Direttore delle Entrate Ruffini, nella relazione di fine mandato al Parlamento, ha messo per iscritto che nel 2017 sono stati recuperati 20,1 miliardi di euro dalla lotta all'evasione, segnando un + 5,8%. Il residuo "di magazzino" utile di Agenzia Entrate Riscossione è di circa 50 miliardi di euro, il 25% costituito dall'Iva che è una imposta comunitaria.

Quindi la pace fiscale per l'Iva è impraticabile, idem dicasi per gli arretrati INPS (14%).

Restano in magazzino grosso modo 30 miliardi di euro che potrebbero generare un gettito di 3-4 miliardi se si applicasse una aliquota del 10%.

Per Ruffini sarebbe importante liberare l'arretrato e concentrare l'attività di accertamento e riscossione sull'attualità, per evitare di "pestare l'acqua nel mortaio" con un magazzino ingestibile. Questo potrebbe consentire di riprendere appunto il controllo valutativo del territorio oltre che aumentare l'ammontare dei recuperi dell'evasione.

E' indubbio che la digitalizzazione delle transazioni è destinata a rivoluzionare il rapporto Fisco – contribuenti.

In teoria non sfuggirebbe nulla. Questo scenario dischiude immensi problemi di privacy ma potrebbe semplificare, come avviene con la fatturazione elettronica, gli adempimenti, ridurre i costi e rendere inutili dichiarazioni periodiche.

Solo un esempio, l'OCSE calcola che grazie allo scambio automatico dei dati fiscali potrebbe emergere, per i Paesi membri, 85 miliardi di dollari di imponibile.

Con le "Mandatory disclosure rules" dell'OCSE, dal luglio 2020 consulenti, avvocati e responsabili delle pianificazioni fiscali di imprese e famiglie, devono comunicare tutto. Peccato che le eventuali sanzioni saranno a carico dei Paesi membri. E' una sfida di serietà. Gli Stati Uniti i dati non li scambiano, in compenso trattano gli evasori alla stregua dei peggiori criminali.

Un Fisco semplice, leggero, amichevole dovrebbe indurre una più elevata disciplina fiscale, una maggiore coscienza civile, una cittadinanza consapevole.

Ma per un Paese come il nostro è lecito dubitarne.

Se poi la "flat tax" (dual tax) sarà limitata, come è per il momento, a lavoratori autonomi e imprenditori, chi paga le aliquote Irpef più elevate non sarà contento e la pace fiscale come approvata garantirà, per l'ennesima volta, un gettito modesto.

A meno che non si voglia andare nuovamente su un "condono tombale", misura screditata a tutti i livelli (soprattutto europeo) e fortemente diseducativa.

Invece, come evidenziato dall'OCSE nel suo rapporto sull'Amministrazione Fiscale Italiana 2016:

- a) gli sforzi per aumentare la "tax compliance" dei contribuenti e rendere più facile l'adempimento spontaneo hanno seguito un percorso coerente fin dalla creazione delle Agenzie Fiscali. La segmentazione e le moderne pratiche di valutazione dei rischi stanno producendo risultati tangibili;
- b) che è necessario un processo-approccio più strategico per identificare congiuntamente (Agenzia Entrate e GDF) i principali rischi di "non compliance" e le priorità, come questi rischi saranno affrontati e in che modo le risorse saranno assegnate a ciascun livello. La sovrapposizione sulla gestione della "compliance" sono chiaramente una conseguenza dell'impostazione esistente;
- c) che è opportuno la messa in campo di accordi istituzionali per facilitare la creazione di una strategia globale. Particolare attenzione all'Iva, il cui livello di evasione è legato anche a problemi in materia di obblighi dichiarativi.
- d) che deve esserci il massimo ampliamento del programma di cooperative "compliance" (adempimento collaborativo) per i grandi contribuenti, affiancato da una guida efficace e chiara per le competenze di Entrate e GDF.

L'OCSE ha, altresì, raccomandato il ripristino urgente dell'autonomia delle Agenzie Fiscali, garantendo ad esse libertà di decisione sui tagli necessari ai bilanci e completa autonomia nelle procedure di assunzione e promozione del personale.

Ulteriormente, l'Organismo internazionale ritiene necessario ridurre la frammentazione esistente e la sovrapposizione di ruoli e responsabilità tra le istituzioni coinvolte nella gestione fiscale, in particolare garantendo progressivamente che le verifiche e le funzioni di controllo ricadano nell'esclusiva competenza dell'Agenzie delle Entrate, rafforzando invece il ruolo della GDF nelle frodi fiscali e altri reati economici.

Deve, altresì, essere affinata una strategia nazionale complessa per migliorare il rispetto delle leggi fiscali sulla base delle migliori pratiche internazionali e su strumenti e risorse già disponibili, con priorità per gli aspetti chiave della "non compliance" per l'Iva (termini diversi per la dichiarazione e semplificazione della stessa, utilizzando la fatturazione elettronica).

Vanno sfruttate al meglio le potenzialità degli studi di settore e della ricerca sul tax gap, mentre bisogna proseguire sulle azioni di riforma, offrendo certezza e prevedibilità agli investitori e alimentando il programma di cooperative "compliance", dando priorità alla chiara definizione delle responsabilità all'interno dell'Agenzia delle Entrate ed il ruolo della GDF, per evitare approcci incoerenti e interruzioni; adottare misure per gestibilità a breve e medio termine del campo di applicazione; definire meglio la demarcazione tra questioni fiscali e quelle penali (conseguenze penali solo in caso di frodi); migliorare la capacità italiana di risolvere e "mutual agreement procedures".

Infine, sul piano della riscossione bisogna aumentare l'accuratezza e l'integrità del magazzino crediti fiscali, con conseguenze sul trattamento efficace dei casi e sull'efficienza operativa, in particolare mettendo in atto un'efficace politica di stralcio del debito fiscale, dando alle strutture tempestiva informazione sull'assolvimento o meno degli obblighi fiscali e/o della loro estinzione, stabilendo, altresì un ordine di priorità dell'attività di riscossione, fornendo adeguati poteri e particolari norme sui piani di rateizzazione.

La Riforma delle Agenzie Fiscali

Negli ultimi anni le politiche fiscali sono state concepite partendo dall'idea di capovolgere il rapporto tra Amministrazione Finanziaria e i cittadini, puntando a rafforzare il dialogo, soprattutto preventivo, al fine di instaurare una continua cooperazione con i contribuenti, basato sulla trasparenza e sulla fiducia reciproca che possa favorire comportamenti virtuosi da entrambe le parti.

Scopo di questo cambio di verso, così raccomandato anche dai principali organismi internazionali (OCSE e FMI), è quello di giungere a prevenire i possibili rischi di evasione ed elusione, evitarli grazie al confronto preventivo e limitare, quindi, azioni successive di repressione minimizzando di conseguenza, giunti al termine della filiera, il contenzioso con i contribuenti.

Come da previsione della nostra Costituzione (art. 53), l'azione dell'Agenzia delle Entrate deve far emergere la matrice solidaristica ed egualitaria che risiede nel principio di capacità contributiva e garantire un corretto adempimento dell'obbligo tributario da parte di tutti i cittadini. A questa funzione se ne aggiunge una ancora più ambiziosa e cioè quella di dare all'Amministrazione Finanziaria un ruolo di propulsione per il rilancio del Paese, nella consapevolezza che un fisco chiaro, semplice ed efficiente, oltre a garantire equità impositiva e indurre fiducia nelle istituzioni, può permettere di sviluppare il motore economico della nazione, attrarre investimenti internazionali, ridurre forme di concorrenza sleale e di squilibrio fra i vari operatori economici.

Quindi le funzioni principali che l'Agenzia è chiamata a svolgere possono sintetizzarsi in: rappresentare nei confronti dei contribuenti una controparte credibile ed affidabile; fornire istruzioni chiare, imparziali, tempestive e consulenze tecnicamente qualificate; dirigersi

verso il maggiore alleggerimento possibile degli obblighi fiscali strumentali; onorare la funzione di presidio della legalità, mediante un'azione equilibrata e ragionata, rispettoso delle garanzie dei contribuenti.

Sulla base di queste funzioni, la pianificazione triennale viene declinata attraverso le aree strategiche dei "Servizi", "Prevenzione" e "Contrasto".

Come è noto, dal 2001 alle amministrazioni tributarie e doganali è stato conferito lo status di agenzie, operanti sotto l'egida del MEF, consentendo così un significativo miglioramento in termini di modernità ed efficienza.

Questo status ha concesso una maggiore autonomia amministrativa e operativa all'Agenzia delle Entrate e all'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, unitamente ad una maggiore responsabilità nei confronti del MEF.

Nel nuovo contesto così costituito, le Agenzie hanno introdotto una serie di novità in molteplici settori: intensificando il ricorso all'IT a sostegno dell'adempimento spontaneo; ampliando la gamma dei servizi offerti; concentrandosi sui grandi contribuenti per salvaguardare le entrate; e introducendo l'analisi dei rischi nelle rispettive attività operative.

Tuttavia fin dal 2001 si è osservato UN INDEBOLIMENTO DEL QUADRO DI AUTONOMIA che deve, pertanto, essere ripristinato (su questo fondamentale aspetto sono concordi sia OCSE che FMI).

Successive modifiche di ordine giuridico hanno limitato l'autonomia delle agenzie fiscali sotto molti punti di vista.

La valutazione del FMI delle condizioni di autonomia giunge alla conclusione che AE e ADM non soddisfano i requisiti minimi raccomandati, confrontando il nostro sistema, in particolare tra AE e le altre agenzie tributarie in Europa e nell'OCSE dove i progressi nell'efficacia sono legati in parte ad una maggiore autonomia (il confronto è sfavorevole per le strutture italiane).

Ristabilire l'autonomia è importante se le nuove strategie per favorire la "compliance" del contribuente sono applicate correttamente.

Queste strategie si basano su azioni ex ante volte a promuovere la collaborazione volontaria, non solo sull'adempimento forzato ex post.

In particolare il FMI e l'OCSE raccomandano di:

- ristabilire, attraverso modifiche al D. Lgs n. 300/99, l'autonomia delle Agenzie Fiscali, con riguardo al potere di reclutamento e di promozione, oltre che alla possibilità di disporre di una specifica struttura che si occupa degli inquadramenti del personale;
- rinnovare la formula di finanziamento applicabile all'assegnazione del budget sia per le Dogane che per le Entrate;
- adottare un termine per la nomina dei direttori scollegato dal ciclo politico;
- rivedere l'accordo triennale tra il MEF e le Agenzie fiscali e l'approccio per quanto riguarda il controllo da parte del ministro; prevedere un monitoraggio sugli obiettivi strategici e applicare migliori indicatori per misurare i risultati dell'organizzazione;
- rivedere, altresì, anche le procedure deliberative degli organi di direzione.

Per tutto quanto sopra, appare assolutamente urgente che l'Autorità politica proceda con una riforma normativa del sistema delle Agenzie Fiscali, rafforzandone compiti e funzioni, e ripristinando autonomia finanziaria e operativa, a supporto del Sistema Paese e per la sua crescita economica e sociale.

Il Coordinatore
Valentino Sempreboni