

CONVEGNO SU  
**“FISCO & PREVIDENZA”**  
CITTADINI E NON SUDDITI DELLA CONTRIBUZIONE

**Domenica 14 dicembre 2014 - ore 15.30**  
Centro Congressi GLI ARCHI - Largo S. Lucia Filippini, 20 - 00186 ROMA



**Fisco Federale e non federalismo fiscale**

di Giancarlo Barra - Segretario Generale della Federazione DIRPUBBLICA

**Premessa** - Abbiamo abbandonato un vecchio edificio, ma siamo finiti nelle baracche.

Quando scrivemmo il progetto di **Fisco Federale** era il 1998, il Federalismo Fiscale era un obiettivo condiviso e da realizzare; nel 1993 il rapporto di pubblico impiego era stato “privatizzato”<sup>1</sup>, mentre (ai sensi della legge delega 15/03/1997, n. 59) era alle porte lo smembramento del Ministero delle Finanze in quattro agenzie fiscali (Demanio, Dogane, Entrate e Territorio) e un residuale “*ministero snello*” (2001 - con il solo Dipartimento delle Politiche Fiscali), da noi ribattezzammo “*ministero nano*”. *Ironia o profezia? Fatto sta* che il “*nano snello*” scomparve definitivamente confluendo nel macro Ministero dell’Economia e delle Finanze (2008 - Dipartimento delle Finanze)<sup>2</sup>, invero ... “*molta Economia e poche Finanze*”.

Le riforme erano necessarie, ma in quegli anni di fine millennio, i peggiori di noi se ne impadronirono attuando tutto il contrario

---

<sup>1</sup> Decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421).

<sup>2</sup> • LEGGE 15 marzo 1997, n. 59 (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa. (GU n.63 del 17-3-1997 - Suppl. Ordinario n. 56);  
• Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, recante riforma dell'organizzazione del Governo;  
• DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 26 marzo 2001, n. 107 (Regolamento di organizzazione del Ministero delle finanze. (GU n.84 del 10-4-2001 - Supplemento Ordinario n. 78);  
• DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 30 gennaio 2008, n. 43 (Regolamento di riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, a norma dell'articolo 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296);  
• DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 18 luglio 2011, n. 173

di ciò che sarebbe stato necessario: uno Stato e una P.A. moderna, trasparente, autorevole e motivata.

È facile, oggi, tirare le somme e calcolare i risultati ottenuti!

- La Pubblica Amministrazione non solo non funziona, ma è essenzialmente "neutrale" nei confronti degli eventi dell'attuale scenario politico e sociale, nazionale e internazionale. Solo la magistratura, con tutti i suoi problemi, resta l'unico baluardo a difesa delle istituzioni. Avvenimenti gravi come gli "schiavi di Rosarno" o "i cremati di Prato" o "il crack Parmalat" o "il caso Bulgari" o "l'affare Monte dei Paschi" o "il Mose" e "l'Expo" (mentre scriviamo è esploso il caso "Roma criminale"), unitamente ad innumerevoli altri, hanno viaggiato a "P.A. zero" fino ad impattarsi nella magistratura inquirente. C'è da domandarsi, quali e quante altre questioni sono sfuggite all'unico filtro delle Procure?
- In campo fiscale siamo passati dalle tre imposte principali (IRPEF, IVA e Registro) frutto della grande riforma degli anni '70 a una serie di balzelli comunali sulla proprietà edilizia o sui rifiuti, all'iniqua Irap che non può non definirsi un mostro tributario. Tutto questo con la conseguenza che, da una parte, oltre l'80% dell'irpef è assolta da pensionati e lavoratori dipendenti; mentre l'evasione fiscale è passata dai 28 mila miliardi di Lire calcolati negli anni '80 dal ministro Reviglio, ai circa 275 miliardi di Euro stimati dall'ISTAT<sup>3</sup>.
- Non esiste reciproco apprezzamento e/o collaborazione fra Fisco e contribuenti. È scattata una trappola dalla quale sembra impossibile uscire: si è configurato, cioè, un livello base di evasione fiscale (che definiamo "**evasione necessaria**"<sup>4</sup>) utile a mantenere un grado normale di relazioni sociali che viene contrastata (essendo tutti, in tal modo, evasori fiscali) con una sorta di "**fisco spettacolare e di polizia**". Questa realtà si è resa evidente con i poco onorevoli casi degli alberghi e caffè di Cortina d'Ampezzo e degli orafi di Ponte Vecchio a Firenze. È un fatto acclarato che il livello di adesione spontanea del contribuente agli

---

<sup>3</sup> Il ministro delle finanze Franco Reviglio nel 1981 calcolava in 28 mila miliardi di lire l'evasione fiscale del Paese, pari a 7-8 punti del reddito nazionale e che, nonostante gli impegni solenni dei governi che si sono succeduti per contrastarla, secondo l'ex presidente ISTAT Enrico Giovannini, oggi oscilla tra il 16,2 e il 17,5% del PIL e cioè, tra 255 e 275 miliardi di euro.

<sup>4</sup> Con il termine "**EVASIONE NECESSARIA**" non ci riferiamo al concetto di "**evasione di necessità**" proprio di quei contribuenti che non ottemperano agli obblighi tributari in ragione di contingenti difficoltà economico-finanziarie, bensì a quel fenomeno più vasto e preoccupante del primo, nebuloso e omogeneamente diffuso, che non è ancorato a difficoltà obiettive, ma appartiene al comportamento comune. Si tratta cioè di quella quota di evasione che non sarebbe perpetrata se il contesto sociale fosse diverso, ma che si compie per mantenere dei "**normali**" rapporti interpersonali, magari ispirati ad un banale senso di "**quieto vivere**". Si allude sia al paziente che accetta, per timor reverentialis, di pagare il medico in contanti e senza fattura, sia al "**buon imprenditore**" che (suo malgrado) fa circolare una quota di prodotti "**in nero**" al solo fine di conservare una relazione economica con soggetti da lui considerati importanti i quali, altrimenti, sceglierebbero altri corrispondenti.

obblighi fiscali (la cosiddetta "tax compliance") sia sceso ai minimi storici già nel 2013 (il 17%, come riportava il quotidiano LA REPUBBLICA del 08/12/2013 a pag. 26-

Si deve andare avanti, però, non solo perché è inutile rinvangare il passato, ma anche perché troppe sono le modificazioni intervenute dagli anni '90 ad oggi. Durante il secondo governo Berlusconi<sup>5</sup>, Franco Frattini e Learco Saporito parlavano di chiudere le Agenzie Fiscali che avevano appena aperto i battenti, ma il Ministro dell'Economia Giulio Tremonti, che durante la campagna elettorale aveva espresso la sua contrarietà alla nascita delle Agenzie fiscali ci ripensò<sup>6</sup>. Martedì 30 marzo 2004, durante la trasmissione televisiva Ballarò, il Ministro Tremonti affermò, infatti, di essersi ricreduto, confermando le scelte operate dal precedente Governo che avevano condotto alla creazione delle suddette Agenzie Fiscali. Sulla questione DIRPUBBLICA scrisse: "... Bisogna riflettere sul fatto che quando un candidato alle elezioni politiche, a ridosso della consultazione popolare, afferma un concetto o sostiene un'interpretazione soggettiva è sulla base di questo che riceve (oppure non riceve) le preferenze degli elettori. Quando poi, il medesimo soggetto, cambia idea, spezza il nesso di reciprocità con la sua base e crea un problema politico (e morale). Non stiamo, infatti, a discutere di una forma umana di saggezza (quale potrebbe essere il ricredersi, il tornare indietro su certe posizioni) ma della ragione per la quale un politico sta seduto sulla poltrona di ministro"<sup>7</sup>.

Non staremo a portare i soliti dati soprattutto perché la situazione è sotto gli occhi di tutti; se si considera, però, che l'ispezione fiscale sarebbe più penetrante e generale di quella specifica eseguita a soli fini penali, ci si rende conto di come un'Amministrazione fiscale (sostanzialmente diversa da quella attuale) avrebbe la possibilità di conoscere certe gravissime

5

<p><b>GOVERNO BERLUSCONI II</b> Giuramento 11/06/01 Dimissioni 20/04/05</p>	<p><b>FUNZIONE PUBBLICA E OLIMPIADI</b> <b>Franco Frattini</b> (FI) fino al 14/11/02 <b>Luigi Mazzella</b> (Indipendente) fino al 02/12/04 <b>Mario Baccini</b> (CCD) dal 02/12/04 Sottosegretario: <b>Learco Saporito</b> (AN)</p>	<p><b>ECONOMIA E FINANZE</b> <i>(Il dicastero accorpa il Ministero delle Finanze con il Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica ex D. Lgs. n. 300/1999)</i> Ministri: <b>Giulio Tremonti</b> (FI) fino al 03/07/04, <b>Domenico Siniscalco</b> (Indipendente) dal 16/07/04.</p>	<p>Viceministri: <b>Mario Baldassarri</b> (AN), <b>Gianfranco Micciché</b> (FI), con delega al Mezzogiorno.</p>	<p>Sottosegretari: <b>Maria Teresa Armosino</b> (FI) <b>Manlio Contento</b> (AN), <b>Daniele Molgora</b> (LN) <b>Giuseppe Vegas</b> (FI) <b>Vito Tanzi</b> (Indipendente, fino al 17/07/03) <b>Gianluigi Magri</b> (CCD, dal 04/02/03)</p>
---	---	---	---	--

<sup>6</sup> «Italia, la forza del nuovo Terzo stato», intervista a **Giulio Tremonti** da parte di Roberto Napolitano su "Commenti e Inchieste" di **IL SOLE 24 ORE di sabato 13 gennaio 2001**. "Domanda. Per una volta, professor Tremonti faccia un fioretto: lasci perdere le polemiche e riconosca che Visco ha cambiato l'amministrazione finanziaria e ha stanato gli evasori..." - **Risposta** - "Ha rinnovato l'amministrazione finanziaria? La mia convinzione è che la privatizzazione della funzione fiscale sia stata un grave errore. La Thatcher disse: se lo Stato non fa nemmeno questo, che cosa ci sta a fare? In ogni caso si tratta di materia governata da riserva di legge: inserire una logica di budget in questo campo significa mettere in gioco principi fondanti. Come direbbe Amato: purtroppo c'è la Costituzione".

<sup>7</sup> DIRPUBBLICA NEWS, n. 3 del 5 aprile 2004 – RIPENSAMENTO POLITICO O POLITICA DEL RIPENSAMENTO?

disfunzioni del mondo economico, in anteprima e magari scongiurarle (a Roma, ad esempio, è stato fatto qualche accertamento fiscale alle cooperative che si occupavano di immigrati?). Il compito delle Procure, del resto, è quello di reprimere, ma il compito della P.A. (della quale deve far parte l'ufficio fiscale) è quello di prevenire. Nei Paesi avanzati, infatti, c'è molta più amministrazione e molta meno giurisdizione.

L'azione di un'Amministrazione finanziaria civile, apprezzata e temuta, avrebbe, oltre il pregio di agire in anticipo su tutti i fronti (sanità, lavoro, previdenza, ordine e sicurezza, ecc..), anche quello di ... "toccare il cuore", di accedere, cioè, laddove è il "tesoro"<sup>8</sup>. Molto spesso, infatti, in campo economico, determinati soggetti temono di più la privazione del loro tesoro nascosto, piuttosto che la limitazione della propria libertà personale.

Accanto alla struttura "agenziale" del fisco ed alle sue strategie di accertamento, la situazione che è sotto gli occhi di tutti è stata determinata anche da un altro fattore, le norme sulla dirigenza. Esse, in generale, hanno configurato il dirigente pubblico come un soggetto sottomesso, essendo sottomessa la "figura apicale" a diretto contatto con la politica. È passata l'idea, avallata dalla Corte Costituzionale, che il "buon andamento" dipendesse dal raccordo fra autorità politica e alta dirigenza e che questa strana visione di esso fosse rilevante rispetto all'altro principio della "imparzialità", senza neppure considerare che l'articolo 97 della Costituzione non pone i due principi in ordine gerarchico fra loro. Con tutto il rispetto dovuto all'Istituzione, siamo però convinti che le pronunce della Corte Costituzionale sull'articolo 19 del d.lgs 165/2001 non ne abbiano rimosso i difetti d'ordine costituzionale tanto da non consentire il funzionamento del sistema (è un dato di fatto). Del resto, abbiamo assistito ad una convergenza di forze, politiche, burocratiche e giurisdizionali che hanno decretato la neutralizzazione della P.A. con le conseguenze che sono sotto gli occhi di tutti. Siccome stiamo parlando di fisco, citiamo il caso dell'Agenzia delle Entrate la quale, a fronte di un sommerso di 220 miliardi di Euro, sostiene di recuperarne 12, che effettivamente si riducono a 7, ma ne costa allo Stato 4.

### **Il cortocircuito istituzionale.** - La resistenza ai giudicati.

Nel quadro generale, come in una corona circolare, s'inserisce lo speciale ordinamento autonomo delle agenzie fiscali le quali, con i loro regolamenti di Amministrazione, hanno creato una figura atipica di dirigente pubblico, non prevista neppure dal criticato d.lgs 165/2001: il dirigente incaricato. Tale figura "atipica" è reclutata fra i funzionari che non sono in possesso della qualifica dirigenziale, sulla base di procedure "paraconcorsuali"

---

<sup>8</sup> Matteo: 6.21, Gesù dice: "Dov'è il tuo tesoro, lì è il tuo cuore".

svincolate da criteri di scelta generali ed astratti. In altre parole la scelta ricade sul "candidato" che suscita la fiducia delle "figure apicali" delle agenzie, intendendo per "fiducia" non un istituto giuridico, ma il sentimento personale del dirigente generale. Tutto ruota, infatti, non attorno all'Ordinamento, ma alle emozioni e su questo piano è cosa assai più dura il ritorno di un "dirigente incaricato" al suo precedente status di semplice funzionario, piuttosto che la revoca di un incarico formalmente dato a un dirigente di ruolo (il quale, comunque, resta tale). Il fenomeno ha assunto delle dimensioni elevatissime tanto che, fra tutte le agenzie fiscali (esclusa quella del Demanio in quanto ridotta allo stato laicale, è un ente pubblico economico) si contano circa 1.470 "dirigenti incaricati" su un totale di posizioni dirigenziali pari a circa 2.190, con un differenziale di 720 posti ricoperti da dirigenti di ruolo, cioè il 33% dei posti disponibili (in nota riportiamo un passo significativo della sentenza del Tar Lazio 6884/2011, particolarmente allusivo al "costume" instauratosi nell'Agenzia delle Entrate)<sup>9</sup>. Questo complesso stato di cose è in crisi, considerando la sequela di sentenze della Giustizia Amministrativa, tutte provocate dalla Federazione DIRPUBBLICA<sup>10</sup>. Ciò, però, non è sufficiente in quanto le agenzie non solo hanno costruito un precariato dirigenziale, ma hanno fatto in modo che i pochi concorsi banditi andassero a vuoto o fossero annullati. Meglio di qualsiasi considerazione parlerà la seguente tabella.



<sup>9</sup> TAR LAZIO, Sezione II, sentenza 6884 del 01/08/2011, confermata dal Consiglio di Stato, Sezione IV (e quindi definitiva) con sentenza 5451 del 18/11/2013 – "Ora, osserva il Collegio, che a prescindere dalla bontà di siffatta ricostruzione, e dalla possibile individuazione di cause di una situazione di fatto anche riferibili a condotte e determinazioni di pertinenza dell'amministrazione, rimane il dato indiscutibile del contrasto della scelta organizzativa del conferimento di incarichi dirigenziali, senza concorso, a funzionari privi della qualifica dirigenziale, con la puntuale disciplina di cui agli artt. 19 e 52 del d. lgs. n. 165/2001. **Una deroga così ampia sul piano quantitativo e temporale al principio del reclutamento del personale dirigenziale mediante il sistema concorsuale per la copertura delle posizioni dirigenziali è valsa ad introdurre e consolidare nel tempo una situazione complessiva di grave violazione di principi fondamentali di regolamentazione del rapporto di pubblico impiego e delle garanzie relative all'accesso alle qualifiche, alla selezione del personale e allo svolgimento del rapporto**".

<sup>10</sup>

Data	Organo Giudicante	Provvedimento	Descrizione
13/01/11	TAR LAZIO - Sezione 2a	Sentenza non definitiva n. 260	Riconoscimento della legittimazione attiva di DIRPUBBLICA
01/08/11	TAR LAZIO - Sezione 2a	Sentenza n. 6884	Annullamento della delibera del comitato di gestione n. 55 del 2.12.2009, con cui è stato sostituito l'art. 24 del regolamento di amministrazione dell'Agenzia delle Entrate INCARICHI DIRIGENZIALI).
30/09/11	TAR LAZIO - Sezione 2a	Sentenza n. 7636	Annullamento del Concorso a 175 posti da dirigente nell'Agenzia delle Entrate, confermato il 18/11/2013 con Sentenza della Sezione IV del Consiglio di Stato, n. 5451.
18/11/13	CONSIGLIO DI STATO - SEZIONE 4a	Sentenza n. 5451	Rigetto degli appelli contro DIRPUBBLICA e conferma delle sentenze del Tar.
26/11/13	CONSIGLIO DI STATO - SEZIONE 4a	Ordinanza n. 5619	Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 8, co. 24, d.l. 2 marzo 2012 n. 16, conv. in l. 26 aprile 2012 n. 44 e rimette gli atti alla CORTE COSTITUZIONALE per il giudizio di legittimità.

Delta temporale	Data	Agenzia	Posti	Esito	Assunzioni
	26/09/01	Entrate	300	20/04/2002 - Annullato con Sentenza della Sez. II del TAR Lazio, n. 3377.	0
9 anni	29/10/10	Entrate	175	30/09/2011 - Annullato con Sentenza della Sez. II del TAR Lazio, n. 705, confermata il 18/11/2013 con Sentenza della Sezione IV del Consiglio di Stato, n. 5451.	0
4 anni	06/05/14	Entrate	403	22/10/2014 - Sospeso con Ordinanza della Sezione IV del Consiglio di Stato n. 7815.	0
Totale posti a concorso			878	Totale assunzioni	0
	23/11/01	Dogane	96	03/04/2002 - Annullato con Sentenza della Sez. II del TAR Lazio, n. 4574.	0
	23/11/01	Dogane	95	03/04/2002 - Annullato con Sentenza della Sez. II del TAR Lazio, n. 4575.	0
5 anni	20/02/06	Dogane	70	Definito	21
5 anni	30/12/11	Dogane	69	20/11/2014 - Sospeso con Ordinanza della Sezione II del TAR Lazio n. 9045.	0
2 anni	17/12/13	Dogane	49	08/05/2014 - Sospeso con Ordinanza della Sezione II del TAR Lazio n. 9045.	0
Totale posti a concorso			379	Totale assunzioni	21
Totale complessivo posti a concorso			1.257	Totale assunzioni	21
				Salvo concorsi Regione Trentino Alto Adige	

I Governi Monti e Letta, invece di dare soluzione al caso con atti di alta amministrazione e determinare una cessazione del contendere hanno avallato il comportamento ottenendo dal Parlamento norme come il comma 24 dell'articolo 8 d.l. 16/2012<sup>11</sup>,

<sup>11</sup> **DECRETO-LEGGE 2 marzo 2012, n. 16** (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento) convertito con modificazioni dalla L. 26 aprile 2012, n. 44. **ART. 8 – Comma 24:** “... *OMISSIS* .... Nelle more dell'espletamento di dette procedure [concorsuali da completare entro il 31 dicembre 2013] l'Agenzia delle dogane, l'Agenzia delle entrate e l'Agenzia del territorio, **salvi gli incarichi già affidati, potranno attribuire incarichi dirigenziali a propri funzionari con la stipula di contratti di lavoro a tempo determinato**, la cui durata è fissata in relazione al tempo necessario per la copertura del posto vacante tramite concorso. Gli incarichi sono attribuiti con apposita procedura selettiva applicando l'articolo 19, comma 1-bis, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Ai funzionari cui è conferito l'incarico compete lo stesso trattamento economico dei dirigenti ... *OMISSIS*”.



nonché il successivo comma 14 dell'articolo 1 de d.l. 150/2013<sup>12</sup> del 28/01/2014, entrambi oggetto, a seguito delle iniziative DIRPUBBLICA, di giudizio davanti alla Corte Costituzionale, la cui udienza è stata fissata per il 24/01/2015 (rel. giudice Nicolò Zanon).

Le agenzie si comportano come un litigante privato, ricorrendo a tutti i metodi pur di avere vittoria. A tal fine citiamo un caso recente in cui l'Agenzia delle Dogane utilizzando un istituto giuridico, come la richiesta di chiarimenti per l'ottemperanza al giudicato, forza la procedura (attraverso la violazione dei termini a difesa) e tenta di ottenere, non i chiarimenti, bensì la modifica irrituale della sentenza da ottemperare. In nota il comunicato della Federazione DIRPUBBLICA<sup>13</sup>. Ma è risaputo che un'Amministrazione pubblica non è un privato cittadino che cerca di realizzare il proprio tornaconto, ma è un soggetto che persegue "cromosonicamente" l'interesse generale e quindi, quando sta in giudizio, agisce anche nell'interesse mediato della sua stessa controparte. Se così non è si comporta come un madre che sopprime la propria creatura.

Purtroppo questo si è verificato, in queste condizioni viene operata la lotta all'evasione fiscale, con i risultati che si constatano, sia a livello di accertamenti, sia a livello di deterrenza.

### **Diamo una definizione all'evasione fiscale.**

In questi anni, tutti i Governi, nelle varie manovre finanziarie, hanno inserito nelle attività un determinato ammontare evasione fiscale recuperata (come dire di vendere la pelle dell'orso prima ancora di averlo cacciato), assegnando all'Agenzia delle Entrate corrispondenti compiti esecutivi. Sulla

---

<sup>12</sup> **DECRETO-LEGGE 30 dicembre 2013, n. 150** (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative, convertito con modificazioni dalla L. 27 febbraio 2014, n. 15). **ART. 1 – Comma 14:** "Il termine per il completamento delle procedure concorsuali di cui all'articolo 8, comma 24, primo periodo, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, è prorogato al 31 dicembre 2014, purché le medesime procedure siano indette entro il 30 giugno 2014). **Nelle more, ferma restando la possibilità di prorogare o modificare gli incarichi già attribuiti ai sensi del secondo periodo del medesimo comma 24 dell'articolo 8 del decreto-legge n. 16 del 2012, non è in nessun caso consentito il conferimento di nuovi incarichi oltre il limite complessivo di quelli attribuiti, in applicazione della citata disposizione, alla data del 31 dicembre 2013".**

<sup>13</sup> **DIRPUBBLICA FLASH DEL 4 dicembre alle ore 1.40** – "L'Agenzia delle Dogane, a seguito dell'Ordinanza del TAR LAZIO, Sezione II, n. 9045 del 20/11/2014 con la quale è stata accolta la richiesta di sospensione del concorso a 69 posti da dirigente di alcuni concorrenti per vizi riguardanti lo svolgimento delle prove (vedi <http://www.dirpubblica.it/contents.aspx?id=1408>), ha presentato una richiesta di chiarimenti al TAR ex art. 112, c. 5 del codice del processo amministrativo al fine (alias, con la scusa) di conoscere come dare esecuzione alla predetta ordinanza. Il malcelato intento era, invece, quello di tentare una modifica della stessa. Ma, ... durante l'udienza di ieri 3 dicembre 2014, nella Camera di Consiglio, gli stessi ricorrenti "ad opponendum" (controparti dei ricorrenti difesi dall'avvocato Carmine Medici), colti di sorpresa, hanno lamentato la violazione dei termini a difesa ritrovandosi dalla parte dei loro stessi antagonisti. Il Collegio, dunque, ha rinviato l'udienza "per i chiarimenti" al 09/01/2015. I "vertici apicali" dell'Agenzia delle Dogane dovrebbero comprendere, però, che forse è finito il tempo dei "furbetti" e che su vicende deplorable e vergognose come questa, per la quale non solo ci si fa beffa di cittadini che onestamente partecipano ad un pubblico concorso, ma ci si burla delle Istituzioni, forse è stato acceso il semaforo rosso".

base di tale logica l'evasione fiscale sarebbe un pozzo o una miniera, una cava cui estrarre materiale. È quindi una questione statica; la dinamica, in questo caso, risiede solo sull'attività estrattiva. Questa, però, è una visione meno che elementare perché è proprio puerile!

In realtà l'evasione fiscale è un fenomeno dinamico, frutto dell'intelligenza umana e va contrastata con le medesime caratteristiche: intelligenza, duttilità, dinamicità e soprattutto alta professionalità. E sappiamo che non è così!

Ma di cosa si tratta? È un semplice ammanco di cassa dello Stato? Be' prima di tutto l'evasione fiscale mette in pericolo la funzione sociale dello Stato, cioè la redistribuzione del reddito e allo stesso tempo compromette i programmi di politica economica dei Governi. Nel mondo delle imprese è senza dubbio una forma di concorrenza sleale ed è intuitivo comprendere come un imprenditore onesto esca dal mercato se si confronta con un evasore (o diventa disonesto e concorrente anche nell'evasione, oppure va in fallimento). Ma l'evasione fiscale è anche uno schermo dietro il quale la criminalità intesse relazioni con l'imprenditoria e se ne impossessa; si può anche dire che l'evasione fiscale è questione di vita per l'impresa criminale (una raffineria di droga, ad esempio). Infine (ma si può dire .. infine?) l'evasione fiscale logora la relazione di fiducia fra cittadini e Stato (è quanto avviene in questo momento). Non direi proprio che si tratti di "peccato veniale", è un peccato mortale come ricordò, il 23 gennaio 2012, il cardinale Angelo Bagnasco.

C'è un però, da considerare! Durante il periodo dell'occupazione nazista a Roma, certi ambienti della polizia cercavano di non arrestare più i ladri non solo perché si era perso lo zenit, ma anche per evitare che coabitassero nelle celle ove stavano i martiri. Una situazione simile sta creandosi dopo il boato di Roma criminale dove le istituzioni sono esse stesse dei criminali, ed allora ..., se non si ristabilisce la normalità, non è più lecito pagare le tasse!

### **Cosa fare? Si debbono cambiare, le norme, le Amministrazioni e le strategie!**

**Le norme.** Il sistema oramai è in tilt. L'ultimo rapporto della Corte dei Conti<sup>14</sup> conferma il quadro disastroso; prescindendo dai volumi di evasione che differiscono a seconda che si tratti di "sommerso" o di specifica evasione di imposte, di ente rilevatore o di scopo dell'indagine (il più generoso dei quali non scende

---

<sup>14</sup> **Corte dei Conti - Sezione Centrale di Controllo sulla Gestione delle Amministrazioni dello Stato – Indagine sugli effetti dell'azione di controllo fiscale in termini di stabilizzazione della maggiore tax compliance – Relazione del 20/11/2014.**



sotto i 91 miliardi di Euro<sup>15</sup>) la situazione è tale da far definire "autolesionistica" la condotta fiscalmente onesta di un cittadino. A questo punto non ci sono aggiustamenti da fare. La soluzione sta nel resettare tutto il sistema ricostruendolo in forma regionalistica. Il nostro progetto di "Fisco Federale" che noi riproponiamo, una volta effettuate gli opportuni aggiornamenti, è quello di assegnare la fiscalità alle regioni (sistema impositivo, Uffici e Pubblici Impiegati). La proposta può sembrare azzardata e/o fuori tempo, in considerazione del pessimo risultato che hanno dato gli Enti regionali italiani (specie in questi ultimi tempi), essa s'inquadra però in un contesto utopico e, quindi, completamente differente dall'attuale, ove:

1. il pubblico impiego (dirigenti e non dirigenti) ha già riacquisito autonomia e responsabilità, professionalità e autorevolezza (vedremo come);
2. le Regioni diventano responsabili per il fatto che il potere di spendere sarà associato al potere di riscuotere, i centri di spesa saranno controbilanciati dai centri di entrata.

In buona sostanza il progetto prevede una fiscalità regionale nel contesto di uno Stato federale forte e autorevole; le regioni impongono, accertano e riscuotono i tributi con propri uffici i cui funzionari e dirigenti sono iscritti in un apposito elenco tenuto presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Nel contempo, esse "pagano le loro tasse" allo Stato su una percentuale del Pil regionale; quest'ultimo, a sua volta, mantiene ed esercita le seguenti funzioni:

- a. di controllo e vigilanza al fine di verificare la corretta devoluzione dei tributi riscossi nell'ambito delle Regioni e Province autonome e di garantire, anche mediante l'uso di poteri sospensivi e sostitutivi, che l'esercizio della potestà impositiva trasferita non sia in contrasto con i principi costituzionali e con gli obblighi derivanti dall'appartenenza alla Comunità Europea;
- b. di produzione di leggi quadro che, nel rispetto della autonomia degli Enti cui viene demandata la potestà impositiva, definiscano criteri generali ai quali fare riferimento per il raggiungimento degli obiettivi generali dello Stato;
- c. consultive e di coordinamento, mediante emanazione di pareri vincolanti nei casi di insorgenza di problemi applicativi relativi a leggi o specifiche disposizioni tributarie quando ne facciano richiesta le singole Regioni, Province autonome e Comuni;

---

<sup>15</sup> 91 miliardi di Euro, di cui si accerta non più del 9%, che a sua volta subisce una falciatura nella fase della riscossione non inferiore all'82%. Così almeno ha detto il vice ministro all'Economia Luigi Casero rispondendo ad una interrogazione di Daniele Capezzone ed Enrico Zanetti, presidente e vicepresidente della Commissione Finanze alla Camera della Camera dei Deputati nel luglio del 2013.

- d. di tutela degli interessi generali in materia di fiscalità interregionale, europea ed internazionale;
- e. di garanzia della conformità all'interesse pubblico generale della funzione e dello status professionale degli operatori fiscali comunque organizzati ed impiegati a livello territoriale al fine di consentire che la loro attività venga (unitariamente) svolta nel pieno rispetto dei criteri di imparzialità, efficienza e buona amministrazione;
- f. di controllo fiscale di livello nazionale attraverso un'apposita struttura centrale competente per i controlli sulle attività e sulle imprese aventi caratteri e dimensioni ultraregionali, che agisca in connessione con i corrispondenti uffici regionali.

In estrema sintesi, allo Stato competerebbe:

- 1. esercitare il controllo fiscale centrale attraverso un'apposita struttura nazionale;
- 2. verificare la corretta esecuzione del contributo della Regione allo Stato;
- 3. controllare che la Regione, nella propria fiscalità interna si comporti equamente nei confronti dei cittadini e non travalichi (nell'applicazione dei tributi e nel potere di accertamento) i limiti imposti dalla legge;
- 4. assicurare la solidarietà e impedire fenomeni di dumping nei rapporti interregionali.

Per ciò che concerne i tributi, questa proposta prevede l'abolizione di tutte i balzelli comunali e regionali attuali, in special modo l'Irap, con il ritorno all'Irpef, all'IVA e a poche e ben individuate tasse. Del resto, l'irpef è la più giusta delle imposte sebbene sia la più difficile da accertare. Ed, infatti se lo schema razionale e logico della riforma tributaria del 1971-1973 fallì ciò è dovuto essenzialmente all'atteggiamento della politica nei confronti delle Amministrazioni Tributarie. Nei confronti del Ministero delle Finanze (troppo vecchio per la riforma) prevalse il disinteresse; con il progetto delle Agenzie Fiscali prevalse l'intervento distorsivo. Ecco cosa dicevamo nel 1998, nell'appendice del progetto "Fisco Federale": ***"Illogica è l'idea di gestire con metodi aziendalistici l'attività degli uffici fiscali (prefissando indicatori di performance), sottraendo il dirigente dalla responsabilità sugli atti (emessi dal proprio ufficio) per sottoporre a controllo solo i risultati di gestione. Gli accertamenti fiscali presuppongono, invece, una serie di attività d'ispezione e analisi che, dovendo incidere nella sfera patrimoniale di un soggetto, non possono estrinsecarsi in atti redatti con superficialità o approssimazione"***.

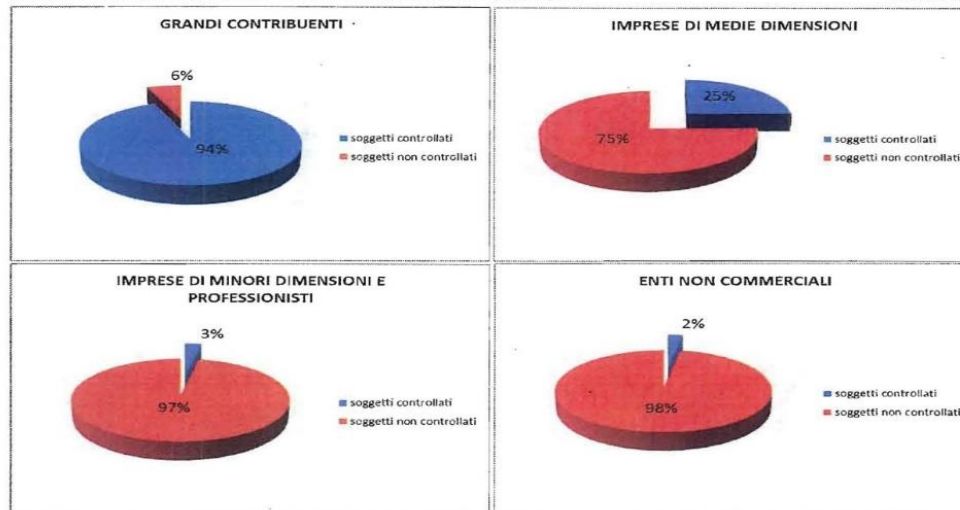
Del resto, la stessa Corte dei Conti, nella relazione citata che l'inefficacia della riforma del '73 fu decretata dal rigore contabile e dal mancato potenziamento dell'amministrazione fiscale fin dall'origine .. ***"Né, d'altra parte può essere ritenuta a tal fine sufficiente la creazione delle agenzie fiscali, in assenza di un significativo rafforzamento quantitativo della capacità operativa"***.

**Le Amministrazioni e la strategia.** Un progetto di riforma federale potrebbe superare tutte queste difficoltà assegnando alle Regioni, Uffici tributari propri, governati dal diritto pubblico, sia nei rapporti esterni, sia nel rapporto con il Personale. La nuova "mission", realizzabile solo attraverso una gestione pubblicistica, consisterà nel gestire la funzione di garanzia del perfetto adempimento dell'autotassazione. L'attenzione sarà, così, rivolta verso il contribuente corretto per proteggerlo dagli svantaggi derivanti dall'eventuale esistenza di evasori fiscali a lui prossimi. L'Ufficio, quindi, non dovrà realizzare un "risultato di cassa", ma esercitare essenzialmente attività di consulenza e di controllo, sulla base delle quali valutare i dirigenti (e non solo loro). In tali realtà prevediamo l'istituzione dei **CENTRI DI VERIFICA PREVENTIVA**, un luogo, cioè, ove accede il contribuente per ricevere, non sanzioni e condanne, bensì certezze e liberatorie. Il progetto, che risale anch'esso al 1998, di cui riportiamo in nota il testo<sup>16</sup>, prevede che sia il cittadino a richiedere una verifica per acquisire certezza e non a subirla.

**Una parentesi sulla pericolosità dei "Grandi Contribuenti".** Attualmente l'attenzione dell'Agenzia delle Entrate nei confronti dei maggiori contribuenti è quella descritta nel seguente grafico ritagliato dalla pagina 31 della relazione citata della Corte dei Conti.

---

<sup>16</sup> **CIRCOLARE AI COLLEGHI N°33/98 Giovedì 17 Dicembre 1998** – "Presso ogni Ufficio delle Entrate è istituito un centro di verifica preventiva composto da almeno due funzionari dell'ottava o nona qualifica funzionale, designati dal Direttore Regionale delle Entrate, dei quali, il più anziano nel grado assume la funzione di coordinatore. I funzionari appartenenti al Centro di verifica preventiva sono competenti a rilasciare appositi visti di conformità fiscale su atti, registri e documenti presentati da contribuenti residenti nel distretto ed a rispondere ai quesiti da questi formulati per iscritto. A fronte dei servizi indicati nel comma precedente sono dovuti dei diritti, dei quali il sessanta per cento sono devoluti al funzionario che ha proceduto. Con decreto del Ministro delle Finanze sono stabiliti gli importi dovuti per ogni singolo servizio e le modalità di versamento a favore dell'Erario. Presso ogni Direzione Regionale delle Entrate è istituita un Conferenza dei coordinatori dei Centri di verifica preventiva che operano nella regione, la quale si riunisce almeno una volta al mese ed è presieduta da un funzionario della nona qualifica funzionale, designato dal Direttore Regionale. I verbali di riunione delle Conferenze dei coordinatori debbono essere raccolte dal Dipartimento delle Entrate che ne valuta il contenuto per l'emanazione di apposite direttive. I punti salienti dei verbali nonché le direttive del Dipartimento delle Entrate debbono essere portati a conoscenza di tutti i funzionari appartenenti ai Centri di verifica preventiva, attraverso un bollettino periodico edito dallo stesso Dipartimento delle Entrate. Si applicano le disposizioni riguardanti la responsabilità patrimoniale dei funzionari verso l'Amministrazione Finanziaria, contenute nell'articolo 2 septies del decreto legge 39 settembre 1994, n. 564, convertito nella legge 30 novembre 1994, n.656".



Come si nota dal grafico solo il 6% dei "Grandi Contribuenti" è stato sottoposto a controllo<sup>17</sup>. Questo, perché, l'osservazione statistica porterebbe a dire che l'evasione fiscale è diffusa fra i piccoli e medi contribuenti (esclusi, ovviamente, lavoratori dipendenti e pensionati). Infatti non ha un gran senso parlare di "Grandi Contribuenti" quando sarebbe più ragionevole parlare di imprenditori (grandi, medi e piccoli). Se si vuole parlare, però, non del volume, ma della pericolosità sociale dell'evasione fiscale allora si debbono fare delle considerazioni d'ordine psicologico frutto della conoscenza del costume dei contribuenti, scaturita dall'esperienza lavorativa. Il frutto dell'evasione fiscale del piccolo e (in buona misura) del medio imprenditore è, in misura assoluta, di importo correlato alla dimensione dell'imprenditore stesso (piccolo o medio); esso, generalmente, è reimpiegato nell'azienda. Questo fatto, ovviamente, riduce la pericolosità sociale della trasgressione. Così non è per la grande impresa, specie quella d'intermediazione finanziaria. L'esperienza di questi ultimi anni ci dimostra che l'evasione fiscale prodotta dalle grandi centrali economiche alimenta i traffici illeciti e finanzia la corruzione. La pericolosità sociale è quindi, elevatissima.

### Conclusioni.

1. Revisione integrale dell'Ordinamento del Pubblico Impiego per conferire al Personale (dirigente o non dirigente) il necessario grado di autonomia e indipendenza strettamente connesse con la responsabilità. Su questo tema rinviando proposte pubblicate durante il Convegno "COME CAMBIARE LA

<sup>17</sup> Ancor di maggior interesse è la distribuzione MIA in base al tipo di controllo effettuato. In particolare, € 5.532.189.204,00 proviene da controlli su contribuenti di grandi dimensioni, € 7.747.970.730,76 da medie dimensioni ed € 13.565.517.896,73 da piccole dimensioni. Se ne ricava intuitivamente che dai piccoli si "estrae" più della somma delle altre due categorie.

PA IN OTTO MOSSE" svoltosi a Roma il 10 giugno 2014 - ore 11.00, presso la Sala Cristallo dell'Hotel Nazionale, in Piazza di Montecitorio 131.

2. Chiusura delle Agenzie Fiscali e costituzione di un'Amministrazione Finanziaria complessa costituita da un Ufficio nazionale di alta vigilanza e una serie di uffici appartenenti all'Amministrazione regionale che, attraverso l'attività del controllo fiscale, esercitino la funzione della prevenzione alla corruzione e alle infiltrazioni di stampo mafioso nell'economia.

ALLEGATO 1

# FISCO FEDERALE II

*Progetto concernente i principi generali per  
un sistema di decentramento e delega  
dell'esercizio della funzione fiscale*



# RELAZIONE ILLUSTRATIVA

## Premessa

2014	1998
<p>Dopo tre anni, con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 è stato modificato il Titolo v della Costituzione pensando di aver avviato (se non addirittura costituito) il Federalismo in Italia. Ma così non è stato!</p> <p>La causa è che se da una parte sono stati spostati i centri di spesa, dall'altra non c'è stata una corrispondente autonomia per le fonti di entrata. Nonostante le compartecipazioni delle Regioni all'IVA, l'attribuzione di una addizionale IRPEF e la famigerata IRAP, lo Stato ha continuato a finanziare le spese eccedenti delle Regioni. Queste, quindi, non sono mai diventate maggiorenni, non avendo una completa responsabilità finanziaria cui rendere conto agli altri poteri dello Stato e (soprattutto) agli elettori.</p>	<p>L'esigenza avvertita dalla DIRSTAT-FINANZE - Sindacato unitario dei funzionari direttivi e dirigenti del Ministero delle Finanze - di offrire alle forze politiche e parlamentari un contributo per mettere a fuoco un possibile sistema di federalismo fiscale per il Paese, si concretizza nell'accluso progetto di massima, a metà strada fra l'enunciazione di principi e la elaborazione di un articolato tipico delle leggi cornice. È ormai a tutti evidente che il federalismo fiscale, nelle sue modalità applicative, è il vero nodo gordiano della complessiva riforma costituzionale e istituzionale dello Stato che ci attende. Tanto più la compagine politica e parlamentare saprà meglio interpretare e sorreggere questa storica evoluzione che dalla forma di governo attraverserà tutti i gangli vitali degli organismi, dei poteri, delle funzioni, sino ad irrorare i comportamenti individuali e la stessa cultura di una rinnovata Pubblica Amministrazione, tanto più sarà garantito al Paese un futuro di stabilità e di piena convivenza civile per i suoi cittadini. In tutto questo il ruolo assegnato alla funzione fiscale, a cui compete l'irrinunciabile compito di provvedere al finanziamento delle risorse economiche volte a soddisfare i bisogni della collettività, è di assoluta preminenza e non può essere certo assegnato con frettolose soluzioni orientate solo alla sistematica sostituzione di tutto ciò che è pubblico con il privato. Il bisogno di modernizzazione, in questo settore, passa, inevitabilmente, lungo un delicato processo di "trasformazione controllata", in cui la volontà di cambiare non dovrebbe misurarsi nella sostituzione - tout court - di interi apparati pubblici ministeriali con più "flessibili" agenzie privatistiche, ma piuttosto dovrebbe essere la risultante di mirati interventi di modifica, di convergenza e - in qualche caso - di mantenimento di valori ed esperienze ancora positive del sistema pubblico. Ciò dovrebbe fare lo Stato, insieme alle Regioni, Province e Comuni, per costruire una Pubblica Amministrazione più competitiva e più europea. Ogni singolo punto del progetto è corredato di un breve commento sulle logiche e le motivazioni che lo alimentano; se ne sottolinea il carattere generale, volutamente non calato a livello di elaborazione capillare.</p>

## Principi generali per un sistema di decentramento e delega dell'esercizio della funzione fiscale

1. *Lo Stato, con legge costituzionale, trasferisce la potestà impositiva alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e Bolzano.*
2. *L'esercizio della potestà impositiva si esplica entro l'ambito di leggi quadro dello Stato da emanarsi nel rispetto dei principi costituzionali e degli obblighi connessi con l'appartenenza alla Comunità Europea.*

2014	1998
<p>Come si può constatare a fianco, nel 1998 già avevamo effettuato i nostri studi sulle province e le città metropolitane in un contesto di Stato Federale puro; nel 2010 (esattamente il 16 giugno) presentammo presso la Commissione Bilancio del Senato (fra gli altri) un emendamento al d.l. 31/05/2010, 78 (misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica) convertito con modificazioni dalla L. 30 luglio 2010, n. 122 che prevedeva un'alternativa all'abolizione delle province, senza intervenire nuovamente con legge costituzionale. La proposta era la seguente:</p> <p>“1. Dopo il primo comma dell'articolo 4 della legge 5 giugno 2003, n. 131 è aggiunto il seguente: <b>“Comma 1-bis - Le Province sono costituite dai comuni esistenti nel relativo Territorio. I consigli provinciali sono costituiti dai componenti elettivi dei rispettivi consigli comunali che vi partecipano in misura proporzionale al loro numero senza alcun compenso aggiuntivo, rientrando tale attività nel loro mandato. Il Consiglio provinciale così costituito elegge il Presidente e la sua Giunta ed esercita tutte le funzioni stabilite nel presente articolo”</b>.</p> <p>2. Dopo l'articolo 11 della legge 5 giugno 2003, n. 131 è aggiunto il seguente: <b>“Articolo 11-bis (Norma transitoria) I consigli provinciali in carica alla data di pubblicazione della legge di conversione del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 sono sciolti. Entro e non oltre il 31 dicembre 2010 si ricostituiscono secondo le disposizioni contenute nel comma 1-bis della presente norma”</b>.</p>	<p>Al momento attuale, solo con legge costituzionale può attuarsi il trasferimento della potestà impositiva dello Stato alle Regioni e Province autonome. E' importante sottolineare che la maggiore o minore estensione del potere impositivo trasferito dovrà integrarsi con il nuovo sistema di decentramento delle funzioni amministrative come previsto dal recente DDL n. 112 del 31 marzo 98, in attuazione del capo 1° della legge 15.3.97, n. 59. Occorrerà procedere ad un puntuale raccordo con le funzioni, i compiti, i servizi che resteranno di effettiva ed esclusiva competenza degli enti territoriali sub-statali. A meno di improbabili riesumazioni, non si è ritenuto che le Province potessero assumere, in tale contesto, un ruolo determinante, per il fatto che esse rappresentano istituti amministrativi "geneticamente" ibridi, carenti di quel substrato socioeconomico compatto e ben identificabile che, per contro, è facilmente riconoscibile nelle Regioni, Province autonome, nei Comuni e nelle città metropolitane. L'irrinunciabile presupposto della unità dello Stato e il rispetto dei principi costituzionali in materia tributaria (legalità, generalità delle imposte, uguaglianza del carico tributario, capacità contributiva, progressività delle aliquote) nonché di quelli connessi ai rispetto degli obblighi dell'U.E. ed internazionali (OCSE), richiede che apposite leggi quadro fissino i criteri applicativi generali che sottendono alla individuazione delle fattispecie imponibili e ai soggetti passivi di imposta. La modulazione delle aliquote, invece dovrebbe essere quanto più possibile (ad esempio, all'interno di una forbice) lasciata alla autonoma determinazione delle Regioni e Province autonome in ragione del raggiungimento dei propri obiettivi di politica fiscale. Andranno altresì previsti espressi divieti di pratiche di c.d. "dumping" (aliquote fiscali per i non residenti più favorevoli di quelle applicate ai residenti per la medesima fattispecie impositiva).</p>

3. *In via transitoria, per garantire l'iniziale invarianza del gettito tributario complessivo, viene mantenuto l'attuale assetto giuridico della normativa fiscale che non risulti in contrasto con il trasferimento della potestà impositiva.*
4. *A seguito del trasferimento della potestà impositiva vengono demandati agli enti riceventi anche i poteri di gestione dei tributi nell'ambito territoriale di competenza ivi compresi quelli relativi ai controlli, accertamenti fiscali, irrogazioni sanzioni, gestione del contenzioso e riscossione dei tributi.*
5. *Per le attività di gestione, gli Enti ai quali viene devoluta la funzione fiscale dovranno avvalersi del personale civile attualmente dipendente dal Ministero delle Finanze nonché delle strutture territoriali attualmente operanti nel settore tributario. Gli Enti subentrano, al Ministero delle Finanze nei rapporti attualmente in essere con i Concessionari della riscossione dei tributi e con l'Anagrafe Tributaria. SOGEI, potendo optare, successivamente alla scadenza del rapporto concessorio, anche in favore di forme di gestione diretta o a mezzo apposite aziende speciali o società per azioni a prevalente capitale regionale o provinciale istituite nelle forme e con le modalità proprie del settore delle autonomie locali.*
6. *Le Regioni e le province autonome, entro i limiti delle leggi quadro dello Stato, provvedono, con proprio atto normativo, alla allocazione territoriale degli uffici tributari, nel rispetto di parametri socioeconomici prestabiliti. Il riassetto organizzativo non potrà essere effettuato prima di tre anni dall'attribuzione della potestà impositiva e dovrà avvenire per gradi, salvaguardando le professionalità esistenti al fine di garantire la continuità dell'azione fiscale.*

Si tratta di norme di salvaguardia volte ad assicurare un graduale ed equilibrato passaggio (triennio) verso il nuovo sistema. E inteso che un trasferimento "controllato" dalla potestà impositiva non può disgiungersi da quello dei connessi poteri di gestione dei tributi (controlli e accertamenti, irrogazioni sanzioni, contenzioso, servizi di riscossione tributi e gestione anagrafe tributaria oggi affidati a società concessionarie). Di conseguenza le Regioni e le Province autonome si avvarranno del personale civile operante presso l'(ex) Ministero delle Finanze. Per quanto riguarda l'anagrafe tributaria la scadenza, nello anno 2001, della relativa concessione alla SOGEI S.p.A. potrebbe - in teoria - garantire una libera opzione per l'esercizio diretto o meno da parte della Regione di tali servizi su base territoriale regionale, mentre per ciò che concerne la riscossione dei tributi, va segnalato l'ostacolo rappresentato dall'Atto Camera 2372-octies (disegno di legge delega per la riforma della riscossione) in questi giorni all'esame in sede referente della Commissione VI – Finanze della Camera dei Deputati. Tale provvedimento sembrerebbe non lasciar margini a tutti gli enti pubblici per un esercizio diretto dei servizi in questione. Nessuna gradualità anche per il riassetto organizzativo degli uffici tributari su base regionale: dopo un periodo transitorio in cui potrà tenersi ferma l'attuale ubicazione e competenza territoriale degli uffici finanziari (Direzioni Regionali, Compartimentali, Sezioni staccate, Uffici distrettuali imposte dirette, Uffici Provinciali I.V.A. ecc. ecc.), le Regioni e Province Autonome potranno autonomamente procedere - ove lo ritenessero opportuno - ad una riallocazione degli stessi in virtù delle diverse priorità, a livello locale, in un quadro di quanto più agevole accesso all'Amministrazione fiscale e ai suoi servizi da parte della cittadinanza regionale (anche frazioni, comunità montane ecc. ecc.)

7. *Alle spese conseguenti alla organizzazione amministrativa tributaria devoluta alle Regioni ed alle Province autonome, ivi comprese quelle relative al personale effettivamente utilizzato, provvedono direttamente gli Enti ai quali viene devoluta la potestà tributaria. Durante il primo triennio dalla data di entrata in vigore della riforma, gli Enti potranno tuttavia avvalersi di appositi trasferimenti di risorse finanziarie effettuati dal Ministero del*

*Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, posti a carico di appositi capitali di bilancio istituiti allo specifico fine.*

Una adeguata potestà impositiva è fonte di vera responsabilizzazione degli enti delegati solo attraverso un correlato affidamento della gestione, anche sotto il profilo della spesa (risorse umane, tecniche e logistiche). Resta fermo l'assunto che in attesa del completamento della nuova organizzazione del Fisco su base regionale, lo Stato dovrà farsi carico, nel periodo transitorio, dei relativi oneri finanziari.

8. *Per consentire il raggiungimento di adeguate dimensioni e composizione delle strutture deputate all'esercizio della funzione fiscale mediante una integrazione mirata delle risorse umane dovranno essere previste apposite disposizioni derogatorie all'attuale normativa pensionistica disponendo, come ammortizzatore sociale, la possibilità di esodo agevolato per il personale attualmente dipendente dal Ministero delle Finanze che, entro il triennio di attuazione della riforma verrà a maturare almeno trenta anni di servizio presso l'amministrazione dello Stato. Entro lo stesso periodo potranno essere altresì attivate ed incentivate procedure di mobilità in ambito regionale o fra regioni per consentire la migliore distribuzione delle professionalità disponibili. Dovranno, inoltre, essere attivati appositi strumenti di formazione e riqualificazione professionale mediante specifici progetti rivolti anche all'utilizzazione proficua dei fondi della Comunità Europea a ciò destinati.*

La necessità di prevenire o, comunque, ridurre l'impatto, in termini di mantenimento dei livelli occupazionali, che avrà luogo con la nuova organizzazione induce ad ipotizzare dei meccanismi di ammortizzamento finalizzati ad una mirata integrazione ed ad un'ottimale utilizzazione delle risorse. Lo strumento ideale, seppur di un qualche costo per lo Stato, sembra quello di un trattamento agevolativo, sul fronte pensionistico, tale da favorire un esodo anticipato rispetto ad una popolazione lavorativa ben circoscritta e comunque abbastanza prossima al pensionamento. Occorre non sottovalutare il fatto di essere di fronte al problema del reinserimento di una platea di circa 70.000 dipendenti civili del Ministero delle Finanze. L'attivazione ed incentivazione di specifici piani di mobilità, preferibilmente volontaria, in ambito regionale o fra diverse regioni, è l'ulteriore strumento da utilizzare, anche attraverso mirati progetti di formazione, addestramento e riconversione professionale da finanziare anche con i fondi strutturali dell'U.E.

9. *Gli Enti ai quali viene devoluta la potestà impositiva esercitano quest'ultima in ragione delle tipologie e del livello qualitativo dei servizi pubblici resi da essi, alla cittadinanza, e dagli altri enti territoriali operanti nella Regione e Provincia autonoma, del perseguimento degli interessi della Regione o Provincia autonoma nonché in relazione alle esigenze di funzionamento dello Stato per le funzioni non divisibili o non attribuibili agli Enti medesimi. La potestà impositiva viene esercitata attraverso la modulazione dei tributi individuati dalle leggi quadro nazionali ed attraverso apposite forme di fiscalità integrativa correlata al raggiungimento di fini specifici individuati a livello locale.*

È un'altra specificazione di come andrebbe esercitata la potestà impositiva delegata, nel rispetto delle esigenze di funzionamento dello Stato nella sua globalità. A tal fine è necessario - come accennato al n. 1, 2, un preciso raccordo tra i servizi pubblici, valutando il loro grado ed ambito di erogazione ai cittadini in modo da garantire la massima capacità di comunicazione ed integrazione tra tutti i soggetti che gestiscono la fiscalità pubblica. Dando il giusto peso a questa fase pregiudiziale, si dovrebbero scongiurare, sul nascere, scollature operative e, soprattutto, quei vuoti di potere in grado di affossare ogni successivo sforzo.

10. *Al fine di garantire gli interessi generali della collettività nazionale, di far fronte al debito pubblico e di costituire fondi di interesse ultra regionale, gli Enti titolari della potestà impositiva sono obbligati al versamento all'erario dello Stato di una quota delle entrate effettivamente riscosse pari almeno il \_\_tot\_\_ per cento della stessa e comunque non inferiore al \_\_tot\_\_ per cento del P.I.L. regionale stimato dall'ISTAT.*
11. *L'Ente titolare della potestà impositiva, a seguito di deliberazione adottata con maggioranza qualificata dagli organi elettivi rappresentativi, può chiedere, nel caso in cui ricorrano i presupposti socioeconomici predeterminati da apposita legge quadro, la riduzione temporanea della quota di entrate da versare all'erario. L'autorizzazione viene concessa con legge dello Stato, non può eccedere due esercizi consecutivi e non può comportare una riduzione maggiore al \_\_tot\_\_ per cento del normale importo dovuto.*
12. *Durante il periodo transitorio della riforma in cui operano i trasferimenti dello Stato finalizzati a far fronte ai maggiori costi sostenuti dagli Enti a seguito della riforma fiscale in senso federale, non può essere disposta la riduzione temporanea della quota delle entrate devoluta allo Stato.*

Nell'ottica dell'inversione dei flussi finanziari che, ancora oggi vengono prima diretti verso il centro e poi da questo irradiati verso la periferia, si è previsto che le funzioni non divisibili dello Stato siano sostenute dalla devoluzione in suo favore di quote delle entrate riscosse sul territorio degli enti titolari della potestà tributaria. Si è ipotizzato, a tale proposito, un duplice parametro di riferimento ai fini della quantificazione delle quote di gettito di competenza dello Stato. Il primo parametro da utilizzare per addivenire a tale quantificazione è di natura percentuale, ed è rapportato ad una misura standard espressa in percentuale del prelievo tributario effettivo operato sul territorio dell'Ente titolare. Il secondo parametro da utilizzare funge, invece, da elemento di controllo e di determinazione di una soglia minima di contribuzione alle spese; questo ultimo potrà consentire, tra l'altro, anche di tenere conto nell'azione di recupero della base imponibile di quei fenomeni connessi alla esistenza della cosiddetta economia sommersa. Si tratta, ovviamente, di un sistema del tutto perfezionabile, potendosi anche ipotizzare l'utilizzo di un mix di parametrizzazioni (es. rapporto tra P.I.L. regionale e popolazione residente - costo della vita su base regionale).

A tale proposito è, infatti, facile prevedere che la ricerca della equità fiscale da parte dei soggetti che altrimenti dovrebbero sobbarcarsi maggiori oneri tributari verrà a stimolare l'attività dell'Ente competente rivolta a fare emergere una maggiore base imponibile con conseguente migliore distribuzione del prelievo, abbassamento delle aliquote, e, quindi, della pressione fiscale e miglioramento della concorrenza. Per tenere conto, poi, di possibili situazioni di particolare disagio socioeconomico rilevante sul territorio, come pure di eventi straordinari è stato previsto che una apposita legge quadro regoli, entro limiti predeterminati, le ipotesi in cui il contributo dell'Ente territoriale al funzionamento dello Stato può essere temporaneamente ridotto. Verificandosi, tuttavia, in quest'ultima circostanza una situazione in cui gli altri Enti territoriali della Regione devono solidalmente gravarsi di maggiori oneri per garantire i servizi indivisibili, si è previsto che la procedura abbia carattere straordinario e che la durata della facilitazione non possa eccedere i due anni.

La procedura straordinaria in questione non potrà, comunque, essere attivata prima che sia pienamente entrata in vigore la riforma ed in particolare durante il periodo in cui operano altre forme di trasferimenti dello Stato in favore dell'Ente territoriale, finalizzate a finanziare la fase transitoria della riforma stessa.



13. *A seguito di formale richiesta avanzata da una Provincia per conto dei Comuni in essa compresi o degli stessi Comuni o loro consorzi ovvero da città metropolitane che rappresentino almeno il venti per cento della popolazione residente nella Regione, ovvero il trenta per cento del prodotto interno lordo regionale desunto dalle rilevazioni ufficiali ISTAT, possono essere trasferite unitariamente, con apposita legge regionale, ai Comuni e loro consorzi, nonché alle Aree Metropolitane, le competenze in materia di controllo, accertamento fiscale, irrogazione sanzioni e riscossione dei tributi. In tal caso, le spese effettivamente sostenute verranno detratte dall'importo complessivo del gettito devoluto alla Regione o alla Provincia autonoma ma comunque non oltre il \_\_\_tot\_\_\_ per cento della quota del gettito da devolversi alla Regione o alla Provincia autonoma per il perseguimento di tutti i compiti istituzionali. Tale quota ordinaria di gettito e' stabilita nella misura del \_\_\_tot\_\_\_ per cento delle entrate riscosse nell'ambito territoriale di competenza. Nel caso di trasferimento di funzioni gestionali ai Comuni, loro consorzi e città metropolitane si applicano, in materia di successione nei rapporti di concessione, criteri analoghi a quelli previsti per il subentro degli Enti allo Stato.*

Un capillare sistema di decentramento fiscale viene attuato anche attraverso il trasferimento di funzioni fiscali di natura amministrativa, su richiesta degli enti territoriali sub/regionali. L'onere della spesa da questi ultimi sostenuta per garantire detti compiti, andrà a scomputo della devoluzione alla Regione/Provincia autonoma della prevista quota delle entrate locali effettivamente riscosse. Restano fermi i richiamati principi in materia di subentro nei rapporti di concessione in alto.

14. *Lo Stato mantiene l'esclusiva competenza in materia fiscale per quanto attiene le seguenti funzioni:*

- a. *controllo e vigilanza al fine di verificare la corretta devoluzione dei tributi riscossi nell'ambito delle Regioni e Province autonome e di garantire, anche mediante l'uso di poteri sospensivi e sostitutivi, che l'esercizio della potestà impositiva trasferita non sia in contrasto con i principi costituzionali e con quelli connessi con l'appartenenza alla Comunità Europea;*
- b. *emanazione di leggi quadro che, nel rispetto della autonomia degli Enti cui viene demandata la potestà impositiva, definiscano criteri generali ai quali fare riferimento per il raggiungimento degli obiettivi generali dello Stato;*
- c. *consultive e di coordinamento, mediante emanazione di pareri vincolanti nei casi di insorgenza di problemi applicativi relativi a leggi o specifiche disposizioni tributarie quando ne facciano richiesta le singole Regioni, Province autonome e Comuni;*
- d. *tutela degli interessi generali in materia di fiscalità interregionale, europea ed internazionale;*
- e. *garanzia della conformità all'interesse pubblico generale della funzione e dello status professionale degli operatori fiscali comunque organizzati ed impiegati a livello territoriale al fine di consentire che la loro attività venga (unitariamente) svolta nel pieno rispetto dei criteri di imparzialità, efficienza e buona amministrazione.*

15. *Per i fini di cui al precedente punto 14, con legge dello Stato viene istituito, presso il Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, il Dipartimento federale per la funzione fiscale (DIF). Nell'ambito del Dipartimento dovrà operare l'istituto superiore di formazione tributaria (ISFO), il cui compito sarà quello di selezionare, anche a mezzo di appositi corsi di formazione, il personale da adibire al settore fiscale nell'ambito degli Enti. Tale selezione, da effettuarsi con apposite procedure mirate alle singole Regioni o Province, sarà di competenza esclusiva del Dipartimento Federale che provvederà,*



*attraverso l'istituto Superiore anche alla formazione permanente dei dirigenti e dei quadri mediante l'individuazione – su base meritocratica - di idonei percorsi di progressione orizzontale e verticale nella carriera tecnica tributaria. Il Capo del Dipartimento Federale per la funzione fiscale è nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri tra una terna di candidati proposta dal Ministro del Tesoro e dura in carica cinque anni rinnovabili una sola volta.*

Anche se il DDL. N 5997 non ha riservato la funzione fiscale, nella sua globalità, alla esclusiva competenza statale, è impensabile non prevedere - in un 'ottica di bilanciamento costituzionale ed istituzionale - specifiche funzioni da ascrivere allo Stato - amministrazione. Vengono, al riguardo, individuati 5 settori essenziali, ma non va escluso che altri se ne possono aggiungere pur facendo salvo il principio di effettivo decentramento che ispira l'impianto riformatore del progetto. L'intervento dello Stato, oltre ad assicurare le necessarie forme di controllo e vigilanza, si sostanzia in un decisivo ruolo "integratore" teso ad un costante monitoraggio della legalità, imparzialità e buona amministrazione del Fisco a livello regionale e sub/regionale. Allo scopo viene ipotizzata la creazione di una struttura snella - il Dipartimento federale per la funzione fiscale (DIF) - la cui elevata specializzazione tecnica e dotazione di ampi poteri decisionali viene mantenuta nell'alveo pubblico statale. L'indicazione, in tal senso fornita, del Ministero del Tesoro, oltre che da una pressoché scontata evoluzione (o ritorno alle origini?) amministrativa è suggerita anche da ragioni di armonizzazione con l'esperienza di tutti i partners europei. All'interno di questo organismo pubblico ministeriale opera un Istituto superiore per la formazione tributaria (ISFO) che, anche in collaborazione con istituti e società private di comprovata esperienza nella gestione delle leve manageriali, assicura la selezione e l'avanzamento in carriera dei più meritevoli.

*16. Presso ogni Regione o Provincia autonoma e' istituito il Collegio arbitrale regionale (COAR) presieduto dal Presidente della Commissione tributaria regionale e composto, oltre che dal rappresentante della Regione o della Provincia autonoma, da un numero variabile di membri comunque non superiore a quindici, in rappresentanza dei Comuni e degli Enti territoriali presenti sul territorio regionale. Il Collegio arbitrale derime, con apposito lodo vincolante tra le parti interessate, i conflitti di competenza, di attribuzione e di interessi sorti tra gli Enti territoriali sub/regionali o fra questi e la Regione di appartenenza in materia di esercizio della potestà fiscale (amministrativa).*

I conflitti che potrebbero insorgere tra entità territoriali pubbliche a livello locale (Comuni, consorzi, città metropolitane, comunità montane ecc. ecc.) e fra queste e l'ente Regione o Provincia autonoma, devono trovare un autorevole e rapida ricomposizione all'interno degli ambiti socio-politico-culturali nei quali si sono venuti a creare. Pertanto la risposta più idonea sembra quella di un organo collegiale arbitrale in ambito regionale, le cui decisioni assumono la natura e gli effetti giuridici di sentenze giurisdizionali definitive (lodi arbitrali).

*17. È istituito, presso il Dipartimento Federale per la funzione fiscale l'Albo nazionale dei dirigenti e funzionari tributari (ALNADI) al quale si accede per corso concorso selettivo. Esso e' articolato in sezioni provinciali e regionali nonché in funzione delle specifiche aree di operatività degli iscritti. I funzionari tributari iscritti all'albo dipendono dal Dipartimento federale per la funzione fiscale e sono chiamati ad esercitare la loro funzione presso gli Enti titolari dell'esercizio della potestà fiscale in posizione di dipendenza funzionale della Amministrazione presso la quale operano. In fase di prima attuazione della riforma, devono essere previste apposite disposizioni transitorie che consentano la celere attivazione dell'albo e la utilizzazione operativa degli iscritti con regolamento da emanarsi entro un anno dalla emissione della legge costituzionale di riforma viene disciplinata, d'intesa con le rappresentanze del personale iscritto e con le rappresentanze degli enti territoriali,*

*l'organizzazione ed il funzionamento dell'Albo Nazionale dei dirigenti e dei funzionari tributari.*

L'unitarietà degli adempimenti connessi alla funzione fiscale, il soggiacere di questa alle regole imposte dall'interesse pubblico piuttosto che dalle logiche e strategie del profitto aziendale e del mercato, viene rafforzata dalla istituzione di un Albo nazionale dei dirigenti e dei funzionari del fisco federale (ALNADI) a cui va attribuito anche il compito di collaborare, con le altre competenti strutture, al migliore soddisfacimento delle richieste di elevata professionalità di impiegare, in posizione di dipendenza funzionale, presso gli enti territoriali pubblici delegati.

# APPENDICE

## Le agenzie fiscali - un rimedio peggiore del male

Il ministro Visco vuole attuare una netta separazione tra chi decide le politiche fiscali e chi deve eseguirle. La direzione politica continuerebbe ad essere affidata al "Ministero" (redazione delle norme, formulazione dei pareri, analisi delle decisioni adottate, controllo sugli uffici) mentre la gestione amministrativa verrebbe affidata ad Agenzie con veste di ente pubblico economico. L'agenzia con ambito regionale, e con autonomia gestionale, organizzativa e finanziaria, dovrebbe aggregare solo il personale più qualificato oggi in servizio nel Ministero, "non tutto l'apparato", perché diversamente mutuare dal ministero esistente, significa non cambiare nulla". Scendendo più nel dettaglio si vorrebbe raggiungere l'obiettivo di:

- ♦ sottrarre il personale alle ingerenze del potere politico e dei gruppi di pressione;
- ♦ sottoporre la nuova struttura a regole di funzionamento privatistico, gestendo secondo metodi aziendalistici tutte le fasi del rapporto con il contribuente;
- ♦ applicare contratti di lavoro di natura privatistici, onde adottare, nella gestione del personale, quegli strumenti di flessibilità, incentivi per merito, mobilità, resi oggi problematici da vincoli imposti dalle regole della pubblica amministrazione.

Questa struttura, poi, dovrebbe avere la possibilità, di avvalersi di consulenti esterni per realizzare studi e ricerche attinenti ai propri compiti istituzionali e dovrebbe essere finanziata, oltre che con trasferimento dello Stato, in riduzione del bilancio del Ministero delle finanze, anche con quote del maggiore gettito "introitato" grazie ai risultati della propria attività accertativa. Con le agenzie si potrà abbandonare la vecchia obsoleta regola della priorità degli accertamenti analitici e puntare sugli accertamenti parziali e su quelli induttivi ed indiretti. Delineati gli aspetti essenziali della riforma, ci si rende subito conto della sua incoerenza ed inidoneità a raggiungere l'obiettivo principale di fare nascere un'amministrazione efficiente.

Si è letto che la nuova struttura dovrebbe aggregare non tutto l'apparato oggi in servizio nel Ministero, ma solo il personale più qualificato e quindi, d'ora in poi, il personale dovrebbe essere assunto "attraverso concorsi pubblici veramente selettivi".

Innanzitutto non si capisce in che modo sarà "individuato il personale più qualificato oggi in servizio" e dove sarà indirizzato "quello non qualificato". La coerenza, poi, sicuramente non è una virtù che regna nel Ministero. Proprio in questi giorni si sta attuando una mega riqualificazione professionale, grazie alla quale circa ventimila dipendenti, senza alcuna selezione (il numero dei posti disponibili sostanzialmente corrisponde a quello dei candidati), approderanno alle qualifiche più alte che, oggi, registrano vuoti d'organico. Coerenza avrebbe voluto che fossero banditi normali concorsi pubblici esterni, assicurando comunque al personale in servizio, un'adeguata partecipazione, in modo da contemperare l'interesse dei dipendenti preparati a raggiungere qualifiche più alte con quello dei giovani laureati in attesa di occupazione.

Illogica è l'idea di gestire con metodi aziendalistici l'attività degli uffici fiscali (prefissando indicatori di performance), sottraendo il dirigente dalla responsabilità sugli atti (emessi dal proprio ufficio) per sottoporre a controllo solo i risultati di gestione. Gli accertamenti fiscali presuppongono, invece, una serie di attività d'ispezione e analisi che, dovendo incidere nella sfera patrimoniale di un soggetto, non possono estrinsecarsi in atti redatti con superficialità o approssimazione.

Chi ha ideato questa riforma, ha dimenticato che l'attività dell'Amministrazione finanziaria è una funzione pubblica e, come tale, è impensabile delegarla a privati. Naturalmente, ciò non significa che l'attività degli uffici non possa e non debba essere caratterizzata da principi di efficienza e proficuità. L'applicazione di questi principi, paradossalmente, farebbe emergere che la tipologia degli accertamenti, parziali ed induttivi, sui quali si dovrebbe concentrare l'attività delle Agenzie, andrebbe contro proprio la logica aziendalistica della "proficuità fiscale". Gli accertamenti parziali infatti a fronte di un notevole "movimento cartaceo" portano pochi miliardi nelle casse dello Stato e molti disagi ai contribuenti, soprattutto a causa di un limitato contraddittorio.

Gli accertamenti induttivi dei redditi di impresa, poi, dovendo comunque, essere determinati sulla base degli studi del settore, colpirebbero solo quei pochi sprovveduti che, occasionalmente, avessero dichiarato redditi inferiori rispetto ai parametri. Se, quindi, l'attività degli uffici fiscali, deve seguire anche una logica aziendalistica, occorre limitare al massimo gli accertamenti parziali ed induttivi, concentrare i controlli analitici solo sulle grandi imprese e, rivoluzionando l'attività finora svolta, indirizzarsi verso controlli, veloci e non polizieschi, che abbiano ad oggetto l'attività economica o professionale, esercitata e non la contabilità posseduta.

Illogica è l'idea di assegnare a consulenti esteri l'incarico di realizzare studi e ricerche attinenti ai compiti istituzionale delle Agenzie. Non solo ci si dimentica del pericolo che può derivare da studi effettuati da chi non conosce la realtà delle singole unità operative nelle quali i progetti ideati dovrebbero trovare attuazione ma si ignora anche la professionalità e l'efficienza acquisita da numerosi dipendenti presenti nell'Amministrazione Finanziaria.

Se così non fosse, non si spiega come mai i contribuenti e, soprattutto, gli stessi consulenti hanno sempre lodevolmente apprezzato l'assistenza fiscale - soprattutto come risposta a dubbi e quesiti - prestata dagli uffici e come mai numerosi dipendenti delle finanze sono chiamati ad esporre relazioni in qualificati convegni e, se lasciano l'Amministrazione, dimostrano di non essere inferiori a nessuno.

E' semplicemente sconvolgente la previsione di finanziare le Agenzie con quote dei pagamenti riscossi attraverso gli atti di accertamento. E' sconvolgente perché da per scontato che l'evasione fiscale non venga mai debellata. Si tratta solo di superficialità o il Governo, in realtà, non ha alcuna intenzione di combattere a fondo l'evasione fiscale?

E' puramente teorico - traendo spunto dagli enti pubblici economici oggi esistenti - ritenere che le Agenzie garantirebbero una maggiore autonomia del personale rispetto alle ingerenze del potere politico. E se è vero che il rapporto di pubblico impiego rende più difficile (ma non impossibile) l'adozione di strumenti di flessibilità anche retributiva e mobilità è altrettanto vero che l'applicazione di contratti di lavoro di natura privatistica pura assoggetterà il personale alla pressione di "gruppi di potere" rendendo irrealizzabili le finalità previste dall'art.97 della Costituzione.

Roma, 6 giugno 1998