



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 9

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

6^a COMMISSIONE PERMANENTE (Finanze e tesoro)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA RIFORMA FISCALE

306^a seduta: mercoledì 16 novembre 2011

Presidenza del presidente BALDASSARRI

I N D I C E

Audizione della Corte dei conti

PRESIDENTE.....	Pag. 3, 13, 21 e passim	GIAMPAOLINO.....	Pag. 4, 21
* BARBOLINI (PD).....	18	* MAZZILLO.....	22, 24, 25
CONTI (PdL).....	20		
LANNUTTI (IdV).....	16		
* MUSI (PD).....	14		
SCIASCIA (PdL).....	13		

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Coesione Nazionale-Io Sud-Forza del Sud: CN-Io Sud-FS; Italia dei Valori: IdV; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Il Popolo della Libertà: PdL; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo:ApI-FLI; Unione di Centro, SVP e Autonomie (Unione Valdôtaine, Maie, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MA-IE-VN-MRE-PLI-PSI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, l'avvocato Luigi Giampaolino, presidente della Corte dei Conti, accompagnato dal dottor Maurizio Meloni, dal dottor Luigi Mazzillo, dal dottor Franco Bucci e dal dottor Massimo Romano.

Presidenza del presidente BALDASSARRI

I lavori hanno inizio alle ore 14.40

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione della Corte dei conti

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla riforma fiscale, sospesa nella seduta del 9 novembre scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, sono state chieste sia l'attivazione dell'impianto audiovisivo, sia la trasmissione radiofonica e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi in programma l'audizione della Corte dei conti. Sono presenti: l'avvocato Luigi Giampaolino, presidente della Corte dei conti, accompagnato dal dottor Maurizio Meloni, dal dottor Luigi Mazzillo, dal dottor Franco Bucci e dal dottor Massimo Romano.

L'odierna audizione rientra nell'ambito della procedura informativa precedentemente avviata e, come già segnalato, oggi ascolteremo i rappresentanti di un organo di rilievo istituzionale quale è la Corte dei conti. Mi sia consentito ricordare anche in questa occasione che la nostra indagine sulla riforma fiscale affronta questo tema nel suo complesso e nella sua architettura e quindi non riguarda il disegno di legge delega in discussione presso l'altro ramo del Parlamento. Il suddetto provvedimento è stato presentato dal precedente Governo e, quindi, potrà proseguire o meno il suo *iter* parlamentare, laddove la nostra indagine conoscitiva sulla riforma fiscale è del tutto indipendente dal Governo e dalla maggioranza che si sono alternati alla guida del Paese.

Date le prospettive, la nostra Commissione ha sempre lavorato con spirito di grande confronto e disponibilità e, ove possibile, stante anche l'attuale difficile situazione che il Paese si trova a vivere, la nostra Commissione continuerà a lavorare come prima, sui temi, sui problemi e sulle possibili soluzioni per il bene di questo nostro Paese ed in que-

sto quadro il tema della riforma fiscale è evidentemente cruciale, richiamandosi al patto fondante tra Stato e cittadini.

Ringrazio il presidente Giampaolino e tutta la delegazione della Corte dei conti per avere accettato il nostro invito e per le analisi, valutazioni e suggerimenti che ci offriranno e che per noi saranno, come sempre, preziosi ai fini delle valutazioni che la Commissione effettuerà e che troveranno sintesi in indicazioni sulla riforma.

Prima di cedere la parola al presidente Giampaolino comunico che agli atti della Commissione vi sono delle documentazioni che la Corte dei conti ha reso disponibili, oltre al testo dell'intervento che il presidente Giampaolino si accinge ad illustrare.

GIAMPAOLINO. Signor Presidente, il testo che la Corte ha depositato agli atti della Commissione supera le sessanta pagine. Esso contiene una premessa, delle sintesi e delle conclusioni e, per buona parte, cerca di rispondere a quelle che erano le esigenze e le domande formulate dalla Commissione nell'ambito della presente indagine conoscitiva.

In verità, l'ultimo paragrafo di questo testo, come l'ultimo paragrafo del mio intervento orale, aveva, ed ha, uno sguardo rivolto al disegno di legge delega per la riforma fiscale assistenziale, essendo esso un accadimento legislativo ordinamentale di cui non si poteva non tener conto in questa panoramica che, appunto, si intende fare della situazione del nostro ordinamento finanziario. In questo intervento orale mi limiterò, al fine di rendere sostenibile l'intervento stesso, a ripercorrere molto sommariamente il documento.

La crisi economica finanziaria internazionale, con una particolare accentuazione per l'Italia in ragione dell'elevato livello assoluto e relativo del suo debito, rende quanto mai difficile la manovra della leva fiscale, per conciliare i due tradizionali obiettivi di assicurare, da un lato, l'equilibrio dei conti pubblici e, nel contempo, di incentivare e sostenere la ripresa dell'economia.

Per quanto riguarda l'assetto, il sistema che si presenta al *policy maker* a conclusione del primo decennio del 2000 denota una serie di problematiche che appaiono peculiari della realtà del nostro Paese: un livello di prelievo tra i più alti, condizionato dalla persistenza di un'ampia area di evasione; una distribuzione del carico tributario che premia il capitale e i consumi rispetto al fattore lavoro; una imposta sui redditi personali a base imponibile ristretta segnata da un sostenuto grado di progressività e da una riduzione degli spazi per un riconoscimento fiscale della famiglia; una imposizione sui consumi depotenziata dall'evasione; una tassazione delle imprese condizionata dall'erosione della base imponibile e dalla difficoltà di interventi risolutori sull'IRAP; un

prelievo di competenza degli enti decentrati che, soprattutto in prospettiva, rischia di modificare significativamente l'impianto distributivo riconducibile alle imposte centrali.

Per quanto concerne la manovrabilità, le aspettative create dal disegno di legge di delega fiscale ed assistenziale di cui innanzi abbiamo detto, calate nel contesto illustrato nei primi due capitoli della relazione, erano già necessariamente condizionate dalla consapevolezza che gli obiettivi di riforma del sistema tributario dovessero oggi fare i conti con più ristretti spazi di manovra. Ancora più incerti appaiono ora gli esiti dell'iniziativa legislativa, nella considerazione che le decisioni assunte d'urgenza per fronteggiare le recenti turbolenze economiche hanno comportato ulteriori restrizioni degli spazi utilizzabili dal riformatore fiscale.

La necessità di accelerare il processo di risanamento dei conti pubblici, infatti, ha indotto a destinare al miglioramento dei saldi di finanza pubblica le fonti di copertura che erano state previste nel disegno di legge delega, nell'intento di pervenire all'alleggerimento del carico tributario gravante sul lavoro e sulle imprese al fine di incentivare la crescita e l'occupazione.

L'esame del disegno di legge, con le avvertenze che lei, Presidente, ha testé formulato, si colloca dunque in una situazione in cui si combinano crescenti preoccupazioni e rinnovate esigenze. Le preoccupazioni traggono origine dalle forti incertezze che dominano la situazione economica e che rischiano di aggravare in maniera inusitata gli squilibri di finanza pubblica; dal perdurare e dall'ulteriore calo dei già asfittici ritmi di crescita dell'economia e dai crescenti vincoli derivanti dall'impennata del debito pubblico.

Le esigenze riflettono la diffusa e crescente insoddisfazione per un sistema tributario in cui la contraddizione tra un elevato rendimento in termini di gettito e un forte tasso di evasione alimenta evidenti conflitti distributivi.

L'analisi svolta dalla Corte, più diffusamente illustrata nel documento che abbiamo depositato, mira ad individuare, attraverso confronti con gli altri Paesi europei, i profili critici del nostro sistema tributario.

Le conclusioni alle quali si è pervenuti possono essere riassunte in undici punti. Anzitutto, l'elevata pressione fiscale (ormai proiettata oltre il 43 per cento), che colloca l'Italia al quarto posto nella graduatoria dei 27 Paesi dell'Unione europea, a ridosso delle realtà nordeuropee. Il fenomeno è, peraltro, destinato ad accentuarsi nei prossimi anni: di poco più di un punto, secondo il DEF, che colloca la pressione fiscale al 43,7 per cento nel 2014; del doppio (2,2 punti, fino al 44,8 per cento, già dal 2013), ove si consideri il già contabilizzato taglio delle agevolazio-

ni fiscali recato dalla recente manovra estiva. In entrambi i casi, peraltro, senza tenere conto degli aumenti di prelievo che potranno derivare dall'impiego della leva fiscale da parte di Regioni ed enti locali.

L'evoluzione della distribuzione del prelievo per livelli di Governo nell'arco di un decennio mostra, per l'Italia, una lieve riduzione della quota delle entrate delle amministrazioni locali (dal 14,4 al 14,1 per cento), a fronte di una decisa crescita nella media dell'Unione europea (dal 28,8 al 32,3 per cento), con il conseguente allargamento della forbice esistente ad inizio periodo.

Va poi segnalata una distribuzione del prelievo che penalizza i fattori produttivi rispetto alla tassazione dei consumi, dei patrimoni e delle rendite: al primo posto per il prelievo gravante sui redditi da lavoro e sui redditi d'impresa; al ventiquattresimo posto per il prelievo sui consumi; al nono posto quanto a quota di gettito complessivo derivante dalla tassazione patrimoniale (6,7 per cento, con una flessione di quasi un terzo rispetto alla metà degli anni Novanta).

L'eccesso di prelievo gravante sul fattore lavoro trova conferma nei dati che l'OCSE elabora annualmente: nel 2010, il cuneo fiscale (differenza fra costo del lavoro e retribuzione netta) sul lavoratore italiano senza carichi familiari è rimasto fermo al livello di dieci anni prima, ma la distanza rispetto all'area euro risulta quasi raddoppiata, per effetto della crescita della componente fiscale. In direzione opposta si è mosso il cuneo fiscale gravante sul lavoratore con carichi di famiglia; ma anche in questo caso si è registrato un aumento del differenziale con l'Europa (da poco più di 6 a 7 punti).

La dimensione dell'evasione fiscale (fino al 18 per cento del PIL, secondo le recenti stime del Gruppo di lavoro MEF) colloca il nostro Paese al secondo posto nella graduatoria internazionale guidata dalla Grecia. Le implicazioni del fenomeno emergono ancora più nettamente quando si va a calcolare la pressione fiscale effettiva, rapportando il carico impositivo solo al PIL dichiarato al fisco: la pressione fiscale effettiva va corretta verso l'alto, di circa dieci punti rispetto a quella apparente, con l'effetto anche di un ampliamento della distanza dai *partner* europei (a causa del nostro più alto tasso di evasione).

Il livello di concentrazione dei tre quarti del prelievo su quattro grandi imposte (IRPEF, IVA, IRES e IRAP) è aumentato rispetto al 2000 (era al 70 per cento), essenzialmente per effetto della dinamica segnata dall'IRPEF.

Interessata da una serie di successivi interventi, la nuova struttura dell'IRPEF ha finito per caratterizzarsi per un'elevata progressività, che è andata ben oltre le evidenze di altre realtà europee. In un contesto favorevole al prodursi del fenomeno del *fiscal drag*, ha determinato si-

gnificativi aumenti del prelievo. Nel decennio, la progressività si è accentuata, in particolare sui redditi medi (colpiti dal salto di aliquota di 11 punti nel passaggio dal secondo al terzo scaglione), mentre gli effetti del *fiscal drag*, misurati su una retribuzione media invariata in termini reali, sono quantificabili in un aumento di prelievo dell'ordine di 2,2 punti fra il 2001 e il 2010. L'aumento risulta quasi quadruplicato (8,6 punti) per il contribuente con coniuge e due figli a carico.

Lo sconto d'imposta di cui beneficia il lavoratore italiano con carichi di famiglia è aumentato (di oltre 2 punti) nel decennio, a fronte del ridimensionamento registratosi in Paesi come la Francia e la Spagna: lo sconto risulta tuttavia saldamente ancorato al livello del reddito del nucleo familiare, la cui crescita ne riduce progressivamente la portata, fino a determinarne la scomparsa.

Si è ampliata l'area delle tipologie di redditi soggette a tassazione sostitutiva. Tali regimi agevolativi sono suscettibili di intaccare la base imponibile IRPEF in misura rilevante (e variabile, in relazione ai rendimenti degli impieghi finanziari): allo stato attuale, si può stimare un'erosione non inferiore a 90 miliardi, ossia circa il 12 per cento dell'imponibile IRPEF dichiarato, con la conseguenza di una distribuzione del prelievo ben poco sovrapponibile con quella del reddito disponibile di contabilità nazionale. Tale constatazione, com'è noto, ha spinto, fra l'altro, a definire l'IRPEF un'imposta speciale sul lavoro dipendente e induce a ritenere che la funzione redistributiva non possa essere affidata solo ad essa.

Le modifiche che hanno interessato le società di capitali (poco meno di un terzo dei 3 milioni di imprese) sono andate nella direzione di una riduzione delle aliquote legali e di un ampliamento della base imponibile. Tutte le modifiche rispondono essenzialmente all'esigenza di fronteggiare l'elevata competizione internazionale e di favorire la capitalizzazione delle imprese.

I risultati ottenuti non risultano del tutto adeguati. L'abbattimento di quasi 10 punti percentuali dell'aliquota complessiva che colpisce gli utili di impresa non impedisce che l'Italia continui a mantenere l'aliquota nominale più elevata tra i Paesi più sviluppati, anche se le distanze risultano ora ridotte. A loro volta, gli interventi sulla base imponibile, diretti a ridurre la convenienza ad indebitarsi piuttosto che a favorire il capitale di rischio, non sono in grado di riequilibrare significativamente un modello di tassazione che tuttora continua a discriminare a favore dell'indebitamento.

Per quanto riguarda in particolare l'IRAP, il sistema di prelievo risulta meno manovrabile a seguito dell'attuazione del federalismo fiscale che, trasferendo all'autonomia impositiva di ciascuna Regio-

ne la competenza sull'assetto dell'imposta, ha posto le premesse per un'accentuazione delle differenze impositive territoriali e ha ridotto gli spazi per interventi centralizzati.

Con riguardo, infine, all'IVA, la struttura è rimasta quella di inizio decennio, con un livello più basso nel confronto europeo. Il rendimento dell'imposta italiana risulta intaccato dal livello e dall'estensione delle basi imponibili diverse da quella ordinaria, oltre che dai regimi speciali e di esenzione.

A tali evidenze si aggiunge nel nostro Paese un tasso di evasione del 36 per cento, inferiore soltanto a quello della Spagna, con il risultato di deprimere ulteriormente il gettito teorico acquisibile.

L'analisi svolta dalla Corte ha preso in considerazione altresì i mutamenti intervenuti nelle modalità e nella capacità di gestione del sistema tributario, la cui inadeguatezza è stata alla base dell'insuccesso della riforma tributaria del 1971-1973.

Dopo un lungo periodo di gestazione, con la legge n. 358 del 1991, fu avviata una rilevante riorganizzazione degli uffici del Ministero dell'economia e delle finanze, il cui aspetto più significativo fu la creazione di un ufficio operativo - l'ufficio delle entrate - per lo svolgimento in modo unitario delle funzioni prima affidate a quattro uffici locali diversi (imposte dirette, IVA, registro, intendenze di finanza).

Carenze gravi continuavano, tuttavia, a permanere, sia a causa della rigidità del quadro normativo generale, incompatibile con un'organizzazione che richiedeva elevato dinamismo e continua innovazione nei processi di gestione dei tributi e degli adempimenti e soprattutto nel governo delle risorse umane, sia a causa della difficoltà a riorientare rapidamente un sistema informativo sviluppatosi in modo settoriale e poco coordinato.

In questo percorso riformatore indotto dalla legge n. 358 del 1991 si è poi innestato un secondo momento di profondo cambiamento per effetto della nuova organizzazione per agenzie prevista dal decreto legislativo n. 300 del 1999 e concretamente attuata dal 1° gennaio del 2001.

A distanza di dieci anni dall'attivazione delle agenzie fiscali, può darsi una valutazione positiva dell'esperienza maturata, anche se non vanno sottaciuti i limiti del modello adottato e, soprattutto, delle modalità e del contesto nel quale lo stesso ha trovato concreta attuazione.

Il modello, infatti, si è progressivamente indebolito, soprattutto a causa di un'impropria sovraesposizione dell'attività dell'amministrazione finanziaria, sempre più coinvolta involontariamente nelle contrapposizioni che hanno caratterizzato la politica fiscale nelle ultime legislature.

La «precarizzazione» dei vertici delle agenzie fiscali, con la riduzione della durata massima degli incarichi e l'estensione ai direttori delle agenzie fiscali dello *spoils system*, insieme all'immissione di numerosi esterni nelle posizioni dirigenziali di maggior rilievo gestionale, ha, evidentemente, attenuato la marcata distanza dalla politica che volutamente caratterizzava l'originario disegno riformatore del decreto legislativo n. 300.

Per quanto attiene, in particolare, alla maggiore delle agenzie fiscali, quella delle entrate, va detto che un elemento di forte perturbazione per l'attività e il ruolo dell'Agenzia si è avuto negli anni 2002-2004 per effetto dei condoni fiscali.

Da considerare, poi, che l'attività di contrasto dell'evasione non può basarsi unicamente su momenti repressivi, ma presuppone strategie idonee a far emergere spontaneamente le basi imponibili e a favorire la *tax compliance*. Sotto questo profilo l'attività dell'amministrazione fiscale ha negativamente risentito dei contraddittori indirizzi adottati in sede di definizione della politica fiscale.

All'accresciuta capacità di indagare i fenomeni elusivi e le frodi di cui va certamente dato atto, capacità peraltro non supportata da un efficace sistema sanzionatorio amministrativo e penale, non si è accompagnata una crescita nel ruolo persuasivo che pure l'amministrazione finanziaria dovrebbe svolgere nella fase dell'adempimento spontaneo.

Un contributo all'ammodernamento e all'efficientamento delle strutture è stato reso possibile anche dalla riforma del sistema di riscossione, che, pur con non pochi limiti e carenze, complessivamente si avvale ormai di modelli organizzativi e di modalità gestionali mutuati dal mondo imprenditoriale.

Quanto agli strumenti di contrasto dell'evasione, una specifica riflessione deve essere effettuata in primo luogo sugli studi di settore, i cui effetti sulla *tax compliance* sembrerebbero essersi attenuati dal 2007 per effetto della crisi economica, ma anche per un progressivo indebolimento della valenza probatoria degli stessi a causa dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale.

Un secondo strumento sul quale sembra ora incentrarsi la strategia antievasione è l'accertamento sintetico, rivitalizzato da una rinnovata procedura di ricostruzione della capacità reddituale basata su manifestazioni di consumo e sulle spese sostenute valutate sul piano statistico. In proposito occorre auspicare la necessaria prudenza nell'impiego di una modalità di accertamento, quale quella sintetica, che per sua natura ha finora avuto applicazione circoscritta e mirata.

Da ultimo, una specifica riflessione andrebbe sviluppata in merito all'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), sulla base

del quale avviene l'accesso agevolato alle prestazioni sociali ed a taluni servizi pubblici. È avvertita l'esigenza di una revisione dello strumento, evitando la proliferazione di indicatori da parte delle diverse amministrazioni interessate.

La maggiore efficienza degli apparati di accertamento e di riscossione ha reso possibile la nuova strategia di intensificazione della lotta all'evasione e di crescente utilizzo dei relativi proventi attesi a copertura delle manovre di finanza pubblica.

Fra il 2003 e il 2011 sono diciassette le manovre di finanza pubblica in cui una quota delle maggiori entrate attese risulta imputata al contrasto dell'evasione fiscale. Si tratta di cifre imponenti: stando alle stime contenute nelle relazioni tecniche predisposte dalla Ragioneria generale dello Stato, dalle misure intestate alla lotta all'evasione si attendeva un gettito aggiuntivo di oltre 92 miliardi, quasi il 29 per cento delle maggiori entrate contabilizzate per gli esercizi interessati dalla previsione.

Il sistema sanzionatorio amministrativo esercita senza dubbio un ruolo di grande rilievo nella strategia di contrasto dell'evasione. Nel nostro caso esso ha tuttavia risentito, soprattutto negli ultimi anni, dei frequenti mutamenti di strategia del legislatore e, soprattutto, dei ripetuti condoni che hanno fortemente indebolito la complessiva capacità di deterrenza del sistema.

Il sistema sanzionatorio definito nel 1997, già sminuito nella sua capacità di deterrenza dai condoni del 2002 e 2004, ha subito un ulteriore indebolimento per effetto delle disposizioni emanate nel corso del 2008.

Un'inversione di tendenza si è avuta nel 2010, con l'aumento del livello delle sanzioni, come più ampiamente illustrato nell'atto scritto che è stato depositato.

Ulteriori modifiche di segno diverso sono poi sopravvenute nel 2011, a conferma che negli ultimi anni ci troviamo in presenza di una strategia del legislatore alquanto mutevole e, come si è detto, non priva di contraddizioni, i cui effetti, pur essendo difficilmente valutabili nella loro esatta portata, non possono, in ogni caso, essere ritenuti positivi.

Relativamente al sistema sanzionatorio penale, di non trascurabile rilievo appaiono le modifiche apportate alla disciplina contenuta nel decreto legislativo n. 74 del 2000 e con l'articolo 2 del decreto-legge n. 138 del 2011. Le nuove misure innalzano certamente la capacità repressiva del sistema e i suoi effetti deterrenti, anche se, in assenza di adeguate misure di potenziamento degli uffici giudiziari, è sempre elevato il rischio di concreta non perseguibilità degli illeciti.

A fronte dei risultati di questa analisi, in termini generali, si può dire che il disegno di legge delega di riforma fiscale/assistenziale, pur

nella genericità e indeterminatezza di gran parte dei suoi criteri direttivi, sembra perseguire obiettivi di riforma del sistema tributario in linea con l'attualità, oltre che con le esigenze di ripresa.

In questa ottica, i nuovi assetti disegnati dal disegno di legge delega, più che una generalizzata riduzione del prelievo fiscale, prefigurano, tuttavia, soprattutto un'estesa operazione redistributiva. È quanto si coglie nelle forme di "scambio" che coinvolgono quasi tutte le imposte del sistema: da un lato, quelle in cui dovrebbe prevalere il segno meno di una riduzione del prelievo (IRPEF, IRES, IRAP); dall'altro, quelle da cui dovrebbero scaturire aumenti di gettito (l'IVA, le accise, la tassazione delle attività finanziarie, l'imposizione sui servizi).

Nel complessivo disegno redistributivo, tuttavia, il disegno di legge delega rischia di risultare ormai spiazzato dagli eventi e bisognoso, comunque, di un'attenta complessiva riconsiderazione, anche alla luce degli elementi di valutazione che ho prima richiamato. I rilevanti effetti finanziari connessi alla delega (4 miliardi per il 2012, 16 per il 2013 e 20 nel 2014, peraltro da anticipare, ai sensi di quanto disposto con le manovre estive) sono già incorporati nel quadro di finanza pubblica delineato dalla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2011 approvata dal Parlamento. Già utilizzate, o comunque prenotate ai fini del risanamento dei conti pubblici, risultano in larga parte anche le altre forme di copertura previste.

Oltre a realisticamente escludere che risorse possano essere a tal fine rinvenute dal previsto riordino della spesa sociale, va tenuto conto che le manovre d'urgenza dell'estate scorsa hanno in parte intaccato anche la possibilità, ipotizzata nel disegno di legge, di sfruttare la strategia dello «spostamento dell'asse del prelievo dal reddito verso forme di imposizione reale». Anche in questo caso, infatti, il decreto-legge n. 138 ha anticipato l'aumento dell'IVA (innalzando di un punto l'aliquota ordinaria), finendo quantomeno per restringere gli spazi a disposizione del riformatore.

Venendo ai contenuti, l'articolato del disegno di legge soffre non di rado, come si è già accennato, di genericità e di indeterminatezza. A fronte delle distorsioni evidenziate dall'analisi condotta e di cui si è dato sommariamente conto, le indicazioni che il disegno di legge offre sulla futura IRPEF si riducono, fondamentalmente, alla mera enunciazione di tre aliquote di base: 20, 30 e 40 per cento. Nulla di concreto, infatti, si dice a proposito degli altri tre parametri (scaglioni di reddito, deduzioni, detrazioni) che regolano il funzionamento dell'IRPEF.

Nell'ambito dei principi e criteri direttivi dettati per la riforma dell'imposta sul reddito, il disegno di legge delega richiama genericamente la revisione degli attuali regimi forfetari per favorire le nuove imprese,

lasciando tuttavia inevasa l'esigenza di un coordinamento con il regime delle nuove iniziative produttive e di fatto sottovalutando, da un lato, il rischio di spingere molti operatori verso il sommerso e, dall'altro, la rilevanza della combinazione di obiettivi che, alla fine del 2007, aveva guidato il legislatore e che ha portato a circa 600 mila gli aderenti al nuovo regime dei minimi.

Ancora più forte è l'incertezza che si manifesta di fronte alla "semplificazione" che dovrebbe guidare la revisione degli studi di settore, dai contenuti del tutto indeterminati.

Perplexità suscita, poi, tra le semplificazioni previste dal disegno di legge, la riproposizione del concordato preventivo per l'imposizione sul reddito d'impresa e di lavoro autonomo.

Il concordato fiscale preventivo è un meccanismo alquanto ambizioso, nel quale potrebbero trovare corretta composizione due interessi opposti: da un lato, quello dello Stato di percepire le imposte effettivamente dovute limitando i costi dell'accertamento e del contenzioso; dall'altro, quello del contribuente di minimizzare e conoscere preventivamente l'onere tributario relativo ai futuri guadagni.

Nell'esperienza applicativa che si è avuta dal 2002 in avanti, il dato che emerge è tuttavia diverso: da strumento di composizione di interessi contrapposti, basato sull'analisi e sulla conoscenza puntuale delle singole situazioni, il concordato preventivo si è trasformato in uno strumento di massa, dal quale, per l'anno 2004, si attendeva un incremento di gettito di ben 3,5 miliardi.

In realtà, nonostante le ampie facilitazioni previste, il successo dell'applicazione dell'istituto è stato molto scarso: ha beneficiato del regime un numero molto circoscritto di contribuenti, e i risultati di gettito sono stati di 25 milioni per l'IVA e negativi per IRPEF ed IRES. Si tratta di precedenti di cui va necessariamente tenuto conto, per evitare che anche il concordato biennale preventivo, ipotizzato dal nuovo disegno di legge delega, rischi, sotto la pressione di fattori contingenti, di trasformarsi in concreto in una sorta di mero condono preventivo. Ciò senza peraltro trascurare i possibili effetti di discriminazione costituzionalmente rilevanti che tale particolare regime impositivo potrebbe in ogni caso provocare nei confronti delle restanti categorie di contribuenti, che continuerebbero ad essere assoggettate all'imposizione analitica.

Infine, un problema sicuramente non secondario che il disegno di legge non affronta è quello del coordinamento con i decreti-legge di attuazione del federalismo fiscale, con riguardo in particolare all'addizionale IRPEF e IRAP. Ma questi sono argomenti che, come ha prima sottolineato il Presidente, attengono ad altra sede.

PRESIDENTE. Presidente Giampaolino, la ringraziamo per il contributo di conoscenza e di valutazione puntuale che ci ha voluto offrire, a partire dagli elementi fondanti dell'attuale sistema fiscale. Il nostro primo scopo è appunto quello di approfondire tale sistema, di valutarne le eventuali distorsioni ed inefficienze per poi proporre delle linee di riforma. Gli elementi che ci avete fornito sono talmente precisi che credo rafforzino la necessità di una seria riforma fiscale. D'altra parte il disegno di legge delega in discussione presso l'altro ramo del Parlamento, stando anche alle vostre valutazioni, non risponde appieno alle esigenze di riforma che invece emergono dalle vostre constatazioni.

SCIASCIA (PdL). Signor Presidente, innanzitutto desidero ringraziare il presidente Giampaolino per la chiara illustrazione. Vorrei concentrare il mio intervento su due motivi di riflessione. Il presidente Giampaolino ha parlato del ruolo persuasivo dell'amministrazione finanziaria, la cosiddetta *tax compliance*, che tradurrei con l'espressione "buona fede fiscale", che però è ottenibile nel momento in cui le parti si trovino sullo stesso piano e non in una situazione in cui c'è un'amministrazione finanziaria che ci massakra completamente. Sono quarant'anni che faccio il tributarista ed in questo lungo periodo ho potuto osservare che su noi professionisti vengono scaricati tutti gli adempimenti e che si adottano dei provvedimenti che talvolta destano veramente perplessità. Non approfondirò la questione del raddoppio dei termini di accertamento nel caso di questione penale; termini che poi restano fermi anche quando la magistratura abbia archiviato, nonostante personalmente ritenga che il Senato dovrebbe modificare tale situazione.

Il concordato preventivo va migliorato. Non dimentichiamo però che il concordato giudiziale e quello in sede di accertamento producono benefici di entrate più che notevoli, tenuto conto di quello che ci hanno riferito altri auditi, ossia che, grosso modo, in materia di IVA, l'amministrazione finanziaria in primo grado perde dal 38 al 47 per cento degli accertamenti.

Per tornare al ruolo persuasivo dell'amministrazione finanziaria, a cui personalmente non credo, ritengo che si debba adottare il metodo del bastone e della carota. Dobbiamo mettere in contrapposizione le varie categorie di contribuenti, senza però andare a detrimento dell'una o dell'altra categoria. In un convegno tenutosi nel settembre scorso è stata proposta una problematica che ho trovato molto interessante, ossia quella di aumentare negli studi di settore l'imponibilità dell'IVA, senza però procedere alla tassazione. Mi spiego meglio: se gli studi di settore prevedono, ad esempio, 100 per l'IVA e 100 sui redditi, si potrebbe fare in modo che chi dichiara 250 come imponibile ottenga un *bonus*. In

questo modo, visto che l'evasione spicciola la facciamo quasi tutti, ad esempio non chiedendo la ricevuta fiscale, avremmo un innalzamento della base imponibile a cui potremmo affidare un *bonus*. In tale ipotesi chi raggiungesse una certa quota di imponibile fiscale beneficerebbe di una diminuzione delle imposte sui redditi. Purtroppo, a mio avviso occorre creare una contrapposizione. Con il 36 per cento siamo riusciti ad ottenere parecchio, ma ho grossi dubbi che si possa convincere la gente a pagare di sua spontanea volontà.

MUSI (PD). Signor Presidente, vorrei ringraziare il presidente Giampaolino, la cui puntuale analisi fornisce elementi conoscitivi alla Commissione tali da dimostrare come la politica fiscale negli ultimi diciassette anni sia stata sostanzialmente sbagliata. La sua relazione è pertanto di grande supporto per una discussione seria e serena sulla riforma fiscale e che abbia i connotati da voi richiamati. Occorre però ribadire che la situazione sia del Paese che internazionale è di forte difficoltà economica, condizione questa che certo non favorisce le premesse per una discussione seria e serena. Tuttavia, il contributo della Corte dei conti dimostra quanto si potrebbe e si può fare in campo fiscale, intervenendo anche con provvedimenti *in itinere*, che abbiano però il senso di scelte strategiche e di un disegno di politica fiscale che abbia alcuni presupposti: primo fra tutti, ancora prima della semplificazione, la certezza della normativa. In diciassette anni le normative fiscali sono state modificate tredici volte: tredici finanziarie hanno mutato sostanzialmente i regimi fiscali. Si assiste ad una strana contraddizione tutta italiana. Per fare un esempio, avete parlato del sistema agevolativo e dei 92 miliardi che questo comporta. Al riguardo faccio presente che non è mai stata fatta - l'unico che ci provò fu il ministro Formica - un'analisi seria e puntuale su quante agevolazioni vengono utilizzate nel Paese. Si continua, inoltre, ad aggiungere agevolazione ad agevolazione in maniera carsica; quando al contrario sarebbe, invece, opportuno adottare un provvedimento molto semplice come quello varato dal Parlamento americano in base al quale per ogni nuova agevolazione individuata se ne deve indicare una vecchia da sopprimere. Ciò al fine di garantire un senso progressivo e compiuto al percorso che si intende perseguire, all'interno del quale debbono essere spiegate anche le ragioni per cui viene concessa una determinata agevolazione, la sua utilità ed il suo significato finanziario, economico ed etico. Osservo, tuttavia, che dall'America si importano tante cose, ma si fa difficoltà ad importare quelle positive!

Questa la prima considerazione. La seconda che intendo richiamare è la certezza della normativa cui facevo riferimento in apertura di intervento. Infatti, un qualsiasi imprenditore che voglia avviare un'iniziativa imprenditoriale, se non ha la certezza che la norma, cui si richiama,

rimarrà in vigore per un determinato numero di anni avrà difficoltà ad investire, a capire il tempo dell'investimento e quello della convenienza fiscale. È questa una delle prime contraddizioni che ha rilevato il collega Sciascia a proposito del rapporto tra imprenditore e amministrazione finanziaria che, peraltro, non è la responsabile: in questo caso, infatti, il colpevole è il legislatore che continua a modificare le normative. Tant'è che questo novello "Einstein", dipendente della Amministrazione finanziaria, finisce ogni volta per dover aggiornare ed adeguare se stesso a normative che vengono continuamente modificate!

A mio avviso, anche il modello organizzativo, che pure è stato considerato positivamente dalla Corte dei conti, non ha funzionato molto. Non sono infatti convinto che la costituzione delle Agenzie, per corpi separati ed il relativo meccanismo di riscossione, separato, dall'Agenzia delle entrate rappresentino un modello funzionale, corretto. Il presidente Giampaolino ha dichiarato che è stata fatta una valutazione di funzionamento imprenditoriale. Personalmente penso che si sia trattato più che altro di un *bluff*, posto che molti dei dati che oggi vengono annunciati sulla lotta all'evasione e su quanto questo meccanismo stia assicurando, in termini di maggiori entrate, fanno riferimento a risultati determinati soltanto dall'ulteriore pressione che si opera sulla riscossione. A mio avviso non c'è una reale lotta all'evasione, ma solo una grande forma di incremento delle riscossioni, lasciando inquantificate le entrate dalle denunce di evasione. Ad esempio, mi piacerebbe sapere quanti di quei 92 miliardi annunciati come risultato della lotta all'evasione siano effettivamente entrati e quanti effettivamente entreranno. È una delle contraddizioni cui facevo riferimento: spesso infatti la Guardia di finanza presenta con giusto orgoglio le dimensioni accertate nella lotta all'evasione fiscale, senza, però, alla fine, chiarire quanto effettivamente entri nelle casse dello Stato, lasciando l'idea che realmente si siano ottenuti 92 miliardi dalla lotta all'evasione fiscale. Ricordo, ad esempio, che almeno fino al 2008 nella legge finanziaria veniva introdotta una norma che prevedeva che una parte di queste entrate fosse destinata a riequilibrare il carico fiscale tra il lavoro dipendente e quello autonomo. Eravamo quindi tutti soddisfatti per questi miliardi, pensando di poter avere delle risorse da utilizzare per il ricalcolo della pressione fiscale, per poi scoprire che si è ancora in attesa di capire quante effettivamente siano le entrate e dove siano finiti i miliardi di euro, che nelle varie manovre sono stati citati come un grande risultato. Credo quindi che anche per questo si renda necessaria un'operazione di chiarezza.

Ritengo giusta la valutazione effettuata dalla Corte dei conti a proposito della necessità di determinare anche i costi dell'accertamento e della riscossione onde confrontare le spese sostenute per l'apparato e i risultati ottenuti. Molte volte infatti scopriamo che i costi per far fun-

zionare la macchina degli accertamenti superano il maggior gettito recuperato.

L'ultima considerazione concerne l'IRAP, su cui la Corte dei conti effettua una valutazione in termini di attendibilità che tiene conto della differenziazione territoriale che si crea. Quando si riflette sull'IRAP sarebbe importante considerare anche che cosa essa ha sostituito e il significato economico che l'attuazione dell'IRAP ha avuto per le imprese sotto il profilo del risparmio ed, eventualmente, a fronte di un suo superamento, anche in che modo coprire i costi della sanità. Credo infatti che questo tema vada affrontato tenendo presenti i diversi collegamenti e il fatto che all'epoca questa imposta fu vissuta dal mondo dell'impresa come un grande successo, in quanto operò una riduzione dei costi del lavoro di circa 30.000 miliardi delle vecchie lire e la sostituzione di undici tasse che allora gravavano sulle imprese a partire dalla contribuzione sanitaria. Ripeto, allora si parlò di un grande successo in termini di risparmio, e quindi oggi non vorremmo proprio che l'attuale crisi finisse per riaprire una discussione molto più delicata, perché quel grande risultato e quel grande obiettivo, oggi in qualche maniera, mette in discussione chi paga la contribuzione sanitaria. Ci stiamo, pertanto, riferendo ad un tema da gestire con grande sensibilità sociale e non solo sotto il profilo finanziario.

Quanto alle agevolazioni, reputo giusta la vostra valutazione sull'uso di questo strumento riferito soprattutto all'indebitamento e non alla capitalizzazione. Sarebbe importante aprire una riflessione anche sul modo con cui utilizzare le agevolazioni per gli utili reinvestiti. Ciò sarebbe opportuno sotto il profilo economico e dell'occupazione e credo che potrebbe rappresentare un altro modo per aiutare questo sistema a compiere dei piccoli passi in coerenza con un sistema fiscale che, evitando provvedimenti contingenti che nell'immediato diano la sensazione di aver prodotto qualche risultato, e che in realtà si limitano a scombussolare il sistema fiscale italiano rendendolo incomprensibile, vorremmo tutti più equo, giusto e funzionale.

LANNUTTI (*IdV*). Signor Presidente, ringrazio la Corte dei conti e il presidente Giampaolino per un'analisi che noi dell'Italia dei Valori condividiamo in pieno e che, se ho ben compreso, costituisce una vera e propria demolizione delle politiche economiche e fiscali degli ultimi anni e, in particolare, degli ultimi quattro. Il presidente Giampaolino nella sua relazione parla infatti di genericità e indeterminatezza e di una pressione fiscale che è tra le più elevate, tanto da avvicinarsi a quella dei Paesi del Nord Europa, a fronte di un'evasione pari al 18 per cento del PIL; a questo riguardo aggiungo che si tratta di dati forniti dal Ministero dell'economia e delle finanze, personalmente mi risultavano

120-150 miliardi, ma il 18 per cento del PIL corrisponde quasi al doppio di questa cifra, ovvero tra i 250-280 miliardi.

Si parla, altresì, di una distribuzione del prelievo che penalizza i fattori produttivi rispetto alla tassazione dei consumi, dei patrimoni e delle rendite, per cui al primo posto si pone la tassazione dei redditi da lavoro, mentre il capitale e la finanza vengono tassati ad un'aliquota forse inferiore al 50 per cento, basti pensare che la tassazione sulle rendite finanziarie si aggira attorno al 12,5 per cento.

Da parte nostra c'è quindi grande preoccupazione e dobbiamo purtroppo constatare che avevamo ragione da vendere quando criticavamo le politiche economiche degli ultimi anni. Abbiamo assistito ad una sorta di *maquillage*, e questa condizione ha incoraggiato gli evasori. Ricordo che in Italia abbiamo avuto provvedimenti come lo scudo fiscale, in base al quale i capitali rientrati dall'estero sono stati tassati al 5 per cento, così come abbiamo avuto condoni e perdoni tombali! Si è scelto di tassare il reddito fisso di pensionati che si sono trovati a sopportare il carico fiscale anche per conto dei cosiddetti furbetti, degli evasori proprietari di *yacht* che non vengono mai scovati dal fisco! Ma non intendo dilungarmi oltre su questi aspetti.

Ringrazio molto il presidente Giampaolino per la sua relazione e mi accingo a porre qualche domanda all'eccellentissima Corte dei conti.

Nel merito, ritengo che se si vuole attuare una riforma del fisco, questa allora deve definire un modello che impedisca che siano sempre i soliti a pagare o che, per esempio, si compiano abusi di diritto quale quello che ha portato il coraggioso procuratore aggiunto di Milano, dottor Alfredo Robledo, a rinviare a giudizio Alessandro Profumo, ex amministratore delegato di Unicredit, insieme ad altri dirigenti, per una frode fiscale di 245 milioni. E Unicredit non è il solo istituto coinvolto, perché mi risulta che anche altre banche abbiano compiuto abuso di diritto avendo come consulenti primari studi fiscali!

Chiedo quindi ai nostri ospiti quale potrebbe essere un modello idoneo.

Ancora, presidente Giampaolino, le chiedo se lei non ritenga che vi possa essere la strada del conflitto di interessi tra prestatori d'opera e consumatori finali, cioè le famiglie ed al riguardo porto - come sempre faccio - l'esempio degli idraulici e dei falegnami, categorie alle quali rivolgo il mio saluto. Quando uno di questi operai si reca a casa di una famiglia che non ha partita IVA e richiede un compenso di 100 euro, in caso di pagamento in nero, e di 130 euro, in caso di emissione di ricevuta fiscale, se non c'è la possibilità di detrazione, la famiglia che non ha la partita IVA non ha alcun interesse a richiedere la ricevuta e, quindi, non chiedendola si renderà complice dell'evasore. La famiglia,

infatti, sceglierà di pagare 100 euro e non certo una somma maggiore. Del resto, perché dovrebbe farlo dal momento che non potrà portarla in detrazione? Le chiedo, quindi, se si ritiene praticabile una sperimentazione in questa direzione, prevedendo fino a 2000 euro di detrazione per le spese affrontate per la manutenzione della casa.

Un'altra domanda, che ho posto a tutti gli auditi e che mi permetto perciò di riproporre anche a voi, riguarda la possibilità di ricorrere alla imposizione della Tobin *tax* per contrastare la speculazione finanziaria.

In conclusione, sempre in tema di evasione, segnalo, *a latere*, che di fronte all'incertezza di questo nuovo Governo e all'ipotesi avanzata da alcuni di un prelievo forzoso sui conti correnti, chi è nelle condizioni di farlo, soprattutto al Nord, può imboccare la strada del trasferimento dei propri capitali in Svizzera.

Da una parte, infatti, c'è la strada battuta dai poveracci che, spaventati da tale ipotesi di prelievo, si recano in banca a ritirare il poco che hanno, anche con assegno circolare; dall'altra, invece, vi è la strada dell'esportazione dei capitali, grazie anche al veicolo formidabile rappresentato dalla banconota da 500 euro, che più volte ho chiesto di abolire. Essa, infatti, non è a misura del lavoratore che magari guadagna 1000 euro al mese, ovvero l'ammontare corrispondente a due banconote da 500 euro.

Da ultimo, desidero ribadire i miei ringraziamenti al presidente Giampaolino ed alla Corte dei conti, per il lavoro egregio che svolgono per il Parlamento e per l'analisi illustrata, che non è né di destra né di sinistra, ma è una disamina dello stato fiscale e dell'economia del Paese.

In conclusione, le chiedo un giudizio sugli accordi che si stanno stringendo tra la Svizzera e altri Paesi europei come l'Inghilterra e la Germania che prevedono aliquote del 25-30 per cento, per fare in modo che sui capitali trasferiti nelle banche svizzere, a fronte dell'anonimato, ogni anno venga effettuato il versamento di una certa aliquota a favore dei Paesi da cui provengono i fondi; segnalo che per quanto riguarda l'Italia l'ammontare dei capitali trasferiti nelle banche svizzere dovrebbe aggirarsi attorno ai 200 miliardi di euro. Chiedo quindi alla Corte dei conti se ritiene che questa potrebbe essere una strada percorribile.

BARBOLINI (PD). Presidente, anch'io ringrazio il presidente Giampaolino e tutta la delegazione della Corte dei conti per la memoria che ci è stata presentata e che ci consente di approcciare, sulla base di un disegno organico e compiuto di valutazioni, di suggestioni, di osservazioni e di criticità, un tema che, sicuramente, ha una sua urgenza anche in relazione a politiche che intendano utilizzare la leva fiscale in termini di equità e, al tempo stesso, di contributo al rilancio della crescita.

Avremo occasione di tornare sull'argomento anche successivamente; per il momento, mi limito a porre qualche domanda per avere chiarimenti e pareri da parte dei nostri ospiti.

La prima questione riguarda quanto sottolineato nella relazione del presidente Giampaolino a proposito dell'elevata progressività dell'IR-PEF, dato questo che, per le dinamiche del *fiscal drag* e per gli effetti regressivi dell'applicazione delle aliquote, ha finito per pesare molto sul ceto medio e sui redditi più bassi in termini di carico di prelievo e di imposizione fiscale. Nel merito mi interesserebbe sapere se, a vostro avviso, al di là della genericità e dell'indeterminatezza sugli scaglioni, sulle detrazioni e sulle riduzioni, piuttosto che tre aliquote sarebbe preferibile una diversa modulazione, articolata su un ventaglio di aliquote più graduale. In tal modo sarebbe possibile correggere la tendenza a un eccesso di progressività, evitando così salti troppo accentuati di livello che anziché un vantaggio rappresenterebbero una complicazione.

La seconda questione concerne il tema, ripreso anche da altri colleghi, della convergenza di interessi; vi è infatti l'esigenza di portare a emersione il sommerso e, soprattutto, di allargare la base imponibile. Abbiamo in tal senso sprecato delle occasioni, penso ad esempio che l'introduzione della cedolare secca, nei termini in cui è stata introdotta, abbia accentuato degli squilibri e delle diseguaglianze sotto il profilo dell'equità, senza però innescare nessun meccanismo utile a far emergere il sommerso.

Lo stesso discorso vale per quanto riguarda le piccole spese. A questo riguardo avevamo elaborato un'ipotesi di lavoro cui ha accennato anche il collega Lannutti. Nel merito mi interesserebbe sapere se per le spese che la famiglia sostiene per la manutenzione ordinaria della casa (ivi comprese quelle per l'idraulico o l'antennista, al di là quindi delle spese per le grandi ristrutturazioni, che danno diritto a una detrazione del 36 per cento), o per la gestione dell'automobile o per le prestazioni erogate da professionisti, che non siano però inerenti gli aspetti sanitari e medici, si possa prevedere un *budget* deducibile. Ovviamente in tal caso bisognerebbe chiarire tutta la pletora di detrazioni e deduzioni e magari giocare anche sulle aliquote dell'IVA sulle prestazioni (in quanto la convenienza deve essere reciproca), oppure usare meccanismi di intervento e di correttivo attraverso gli studi di settore.

Ritenete possibile impostare un lavoro che produca un effetto tale da far emergere il sommerso? Questa non rappresenterebbe certamente la soluzione del problema della grande evasione, ma potrebbe costituire una strada di una qualche efficacia rispetto ad un fenomeno di microevasione che nel nostro Paese rappresenta un aspetto non secondario del

problema, e che sommandosi alla fine produce grandi numeri. Invito quindi a riflettere su questa ipotesi.

Terza questione: la vostra relazione contiene una valutazione sul fatto che la delega, così come definita, non si cura di eventuali elementi di sovrapposizione e contrasto con le norme introdotte in materia di federalismo fiscale. Fermo restando che forse potrete offrirci ulteriori considerazioni in proposito in occasione della vostra prevista audizione presso la Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, mi interesserebbe sapere come valutate l'ultima proposta - allo stato in fase di definizione -, ossia il sistema TIA-TARSU prefigurato nel provvedimento. Tale soluzione risolverebbe i problemi determinati dal contenzioso conseguito all'esito della pronuncia espressa dalla Corte costituzionale in merito? Qual è il vostro giudizio sull'efficacia di una misura impositiva di questa natura e sulla possibilità/appropriatezza di introdurre un'imposta sui servizi?

CONTI (*PdL*). Presidente Giampaolino, ho un grave problema personale: ho una cameriera, regolarmente assunta, che mi aspetta sempre alla porta e mi assilla di domande. Da un po' di mesi a questa parte, le avevo raccontato che avremmo dato una "raddrizzatina" alle banche e alla finanza. Ma ieri mi ha chiesto amareggiata: «Ma come, dovevate dare una raddrizzatina alla banche, e adesso vanno al Governo i banchieri?». Ebbene, il mio problema è spiegarle che cosa sta succedendo.

Un altro elemento che in questi mesi è stato oggetto di analisi da parte della mia cameriera riguarda la qualità della spesa pubblica. Da due o tre anni spiego a questa mia collaboratrice che il Presidente della Commissione finanze e tesoro ci ha fatto capire che ci sono miliardi di euro che si potrebbero risparmiare puntando sulla qualità della spesa pubblica. Colgo l'occasione offertami dall'audizione odierna per chiedere al Presidente della Corte dei conti una valutazione sulla spesa pubblica. Siccome sono una persona semplice, potrebbe certificarmi in maniera semplice ciò che da qualche anno va ripetendo il presidente Baldassarri? È vero che vi sono le condizioni per ottenere un ingente risparmio della spesa pubblica andando ad eliminare fenomeni di incapacità di spesa e ruberie?

Lo Stato deve cominciare a spendere meglio per essere equo e per fare in modo che la spesa pubblica sia sostenibile, perché meno spende e meno ha la necessità, dovendo erogare servizi, di aumentare le tasse. Le chiedo una valutazione semplice e chiara perché io, a mia volta, possa diffonderla fuori da queste mura.

Signor Presidente, le confido un certo disagio in questo periodo dal momento che a me non piace essere parte di una casta e non mi sento

tale, per cui quando sento dire che vogliono dimezzare il nostro numero, mi allarmo un po'. Se si parla di dimezzare il nostro compenso, si può riflettere, ma dimezzare il numero dei senatori è questione diversa.

Vorrei che la Corte dei conti, che, come hanno già detto i colleghi qui presenti, non è né di destra né di sinistra, ma costituisce un punto di riferimento per tutti, facesse un po' di chiarezza anche al fine di restituire alle istituzioni quel prestigio che purtroppo in questo periodo sembra mancare.

PRESIDENTE. Poiché il presidente Giampaolino ha sottolineato che siamo secondi al mondo in termini di pressione fiscale formale e forse primi in termini di pressione fiscale al netto dell'evasione, ritengo che anche la questione sollevata dal collega Conti rientri nella materia oggetto della nostra indagine conoscitiva: se l'obiettivo è quello di ridurre la pressione fiscale senza far saltare gli equilibri finanziari, l'autorevolezza della Corte dei conti e le sue considerazioni sul tema della spesa pubblica possono fornirci informazioni molto utili. D'altronde, nelle relazioni annuali degli ultimi anni, i temi del fisco e della spesa sono stati uno degli argomenti specifici oggetto dell'analisi della Corte dei conti.

GIAMPAOLINO. Signor Presidente, risponderò in via istituzionale alla questione posta dal senatore Conti che, nella sua semplicità, è la più pregnante, considerato che la Corte dei conti è nata proprio per controllare come venga speso il danaro coattivamente prelevato dai cittadini. Naturalmente è ovvio che se si diminuisce la spesa, si può diminuire anche il prelievo. Il giudizio della Corte è che occorre procedere a una riduzione qualitativa della spesa ed in tal senso si rende quindi necessaria un'indagine sulle scelte allocative compiute.

Se la Corte in passato si è espressa principalmente sotto il profilo tradizionale del controllo di legalità formale e di correttezza, sempre più spesso oggi si esprime anche in valutazioni di merito sui risultati della spesa pubblica. E senza dubbio l'analisi della correttezza delle scelte allocative è una delle funzioni che sempre di più essa intenderà perseguire. Ripeto, occorrono indagini che entrino di più nel merito e nella valutazione dei risultati; su questo versante sarebbe allora opportuno parlare più che di riduzioni quantitative di modulazione qualitative della spesa, a tal fine individuando, settore per settore, le varie scelte allocative, evidenziando quelle che non trovano giustificazione. A questo scopo la presenza di una magistratura indipendente e imparziale è estremamente necessaria, considerato che il decisore politico può essere mosso e condizionato, come è nella natura delle umane cose, da istanze che ne legittimano la sua stessa azione e il suo stesso modo di essere.

La Corte avverte perciò l'importanza di questa sua funzione, sia spostandosi, senza mai abbandonarlo, dal parametro della legalità a quello del merito, cioè del buon andamento e della correttezza della spesa, sia perseguendo, ma solo come momento conclusivo della sua azione più vasta, i modi in cui il tutto può risolversi in un danno vero e proprio. Mi riferisco al momento giurisdizionale.

La missione della Corte vuole quindi essere anche questa, oltre naturalmente a quella - per noi è motivo di onore - di ausilio al Parlamento ed al Governo e, del resto, ricordo che la Corte nella nostra Costituzione viene per l'appunto individuata come organo ausiliario del Governo e del Parlamento.

Compito della Corte è soprattutto quello di controllare come viene speso il denaro che viene coattivamente prelevato ai cittadini. Si fa quindi riferimento ad una funzione ausiliaria e di controllo che si esplica anche attraverso l'accertamento del parametro della legalità formale e di quella sostanziale, all'analisi del raggiungimento dei risultati ed al perseguimento di colui che non amministra correttamente, con un'estensione, anche sotto il profilo giurisdizionale, rispetto ad azioni di cui chiunque amministra pubblico denaro, sia nell'ambito di un rapporto di servizio, funzionale o onorario, è chiamato a rispondere.

Noi riteniamo che la perdita del senso sacrale del pubblico denaro così come della sacralità dell'esercizio delle funzioni costituisca un momento critico. Una riduzione *sic et simpliciter* delle spese non è consigliabile, preferibile e ammissibile, assai più utile sarebbe un'indagine qualitativa sulle modalità di spesa da effettuarsi a cura del legislatore, dell'amministratore e della stessa Corte. In alcuni degli interventi svolti è stato tuttavia colto il momento a valle del sistema che invece a monte si esplica nella conformazione, ovvero nell'analisi delle modalità con cui dovrebbero avere luogo i prelievi.

Vorrei quindi lasciare la parola al presidente Mazzillo, che molto più tecnicamente di me potrà rispondere alle varie domande poste dagli onorevoli senatori.

PRESIDENTE. Cedo quindi la parola al dottor Mazzillo.

MAZZILLO. Signor Presidente, accedendo alla sua proposta iniziale, in riferimento ad alcune delle questioni poste, ci riserviamo di farvi pervenire delle risposte scritte più puntuali.

Partirei ora dalla domanda del senatore Sciascia, che ha evidenziato il ruolo persuasivo che vorremmo attribuire all'amministrazione finanziaria. Credo che al riguardo siamo perfettamente in linea con quanto affermato dal senatore che mi sembra abbia affermato che l'amministra-

zione non si deve limitare a "massacrare" il contribuente e che rispetto a quest'ultimo non si può neanche porre in una posizione non paritaria, nel senso che deve tenere conto di quelli che sono i difetti della sua attività, così come rilevati dagli indici di soccombenza in sede contenziosa. Ciò che noi sottolineiamo in tema di lotta all'evasione è che non ci si può limitare a svolgere un'attività puramente repressiva, peraltro di tipo puntuale, per cui, una volta effettuato il controllo e sanzionato l'evasore, ci si dimentica di seguire il comportamento successivo del soggetto controllato. La Corte evidenzia anche come lo stesso modello organizzativo sia rilevante a questi fini, posto che il modello organizzativo che era stato scelto e definito era quello di dotarsi di uffici tributari organizzati sulle due funzioni del controllo e dell'assistenza al contribuente. E' intervenuta recentemente un'innovazione organizzativa che ha introdotto il livello degli uffici delle direzioni provinciali. Tutto ciò porta inevitabilmente l'amministrazione ad allontanarsi dal contribuente, facendo venir meno un rapporto di prossimità con possibili effetti negativi.

Da questo punto di vista, sosteniamo che il contribuente debba essere assistito nella fase dell'adempimento, e che quindi non lo si possa lasciare solo. Ricordo che negli anni passati in tal senso ha avuto luogo una esperienza di cosiddetto tutoraggio, che però non mi sembra abbia avuto sviluppi.

Un difetto che evidenziamo è proprio quello della mancata attenzione alla componente della persuasività rispetto a quella della repressione. Al riguardo si potrebbe pensare alla citata possibilità di destinare dei *bonus* a chi tiene comportamenti virtuosi, utilizzando in parte i proventi della lotta all'evasione.

Il senatore Musi richiamava l'esigenza della certezza normativa, visto che negli anni scorsi sono intervenute numerose manovre. Nella nostra relazione abbiamo sottolineato diciassette manovre, nelle quali sono stati previsti proventi derivanti dalla lotta all'evasione fiscale. Certamente questo è un dato fondamentale.

Anche l'area delle agevolazioni a nostro avviso necessita di alcuni interventi, dal momento che le agevolazioni sono troppe ed in alcuni casi non giustificate; in ogni caso va effettuata una revisione di queste misure onde verificare se le ragioni per le quali sono state introdotte risultino tuttora valide.

Inoltre, segnalo che la previsione del taglio automatico e lineare delle agevolazioni, nel caso in cui non ci sia la riforma tributaria, da una parte risulterebbe eccessivamente penalizzante e, dall'altra, probabilmente metterebbe ancora più in crisi il sistema tributario, perché molte di queste agevolazioni attengono alla struttura stessa dei tributi, il che rende quindi difficile l'applicazione del taglio automatico.

PRESIDENTE. Peraltro ciò sarebbe in contraddizione con quanto ha appena dichiarato il presidente Giampaolino a proposito della spesa, considerato che i tagli non possono essere orizzontali e automatici, ma occorre che vengano considerati nel merito.

MAZZILLO. Ad una prima analisi abbiamo valutato che non meno di 90 miliardi di agevolazioni non possono essere oggetto di tagli. Pertanto, nel caso non si proceda alla riforma fiscale, occorre trovare una soluzione a questa previsione normativa che vorrebbe il taglio automatico.

Questo, comunque, è un problema che dovrà porsi il nuovo Governo. Quanto ai dati sulla lotta all'evasione fiscale, non tutti riguardano i risultati della suddetta azione di contrasto. Una parte non insignificante degli stessi riguarda i controlli formali, le correzioni delle dichiarazioni e quindi credo che nell'ambito del dato aggregato fornito andrebbe operata una distinzione. La preoccupazione fondamentale deve essere comunque quella della quantità effettiva di risorse che si ottengono grazie al contrasto al fenomeno dell'evasione. Su questo aspetto la Corte dei conti sta insistendo da tempo, anche attraverso l'elaborazione di metodologie utili a stimare e valutare a consuntivo il risultato della lotta all'evasione fiscale.

PRESIDENTE. Dottor Mazzillo, lei sta dunque affermando che all'interno dei dati che emergono nei risultati ottenuti dalla lotta all'evasione occorrerebbe distinguere la parte che attiene alle correzioni formali. Ciò detto, all'interno di questo dato, depurato dalle correzioni formali, è possibile quantificare il costo amministrativo che si è determinato per raggiungere quel risultato?

MAZZILLO. Teoricamente credo che tale quantificazione si possa fare perché è possibile valutare le risorse impiegate nei controlli.

Personalmente facevo però riferimento ai risultati della lotta all'evasione che non sono però dovuti ad una maggiore imposta accertata attraverso i controlli, ma all'accresciuto adempimento spontaneo. Quanto alla valutazione di tali risultati posso dire che l'amministrazione non è attrezzata a farla e noi stiamo insistendo da tempo perché si organizzi a tal fine e collaboriamo con le Corti dei conti di altri Paesi europei proprio per mettere a punto delle metodologie che operino in questa direzione.

Il 28 e il 29 novembre, presso la nostra sede, si terrà un incontro finalizzato proprio a questo obiettivo. Ciò dimostra come per la Corte rappresenti una preoccupazione ormai tradizionale la possibilità di va-

lutare a consuntivo i risultati ottenuti, senza fermarsi ai 92 miliardi delle diciassette manovre calcolati *ex ante* dalle relazioni tecniche, ma verificando quanto effettivamente acquisito *ex post*.

In un capitolo della nostra relazione sul rendiconto annuale vengono fornite delle informazioni - ancorché parziali - proprio di questo tipo, cioè a consuntivo. Non disponiamo di tale relazione in questa sede, ma la faremo avere alla Commissione, evidenziando gli elementi di interesse.

Il senatore Lannutti richiamava l'attenzione sull'abuso di diritto e sulla possibilità di far ricorso ai meccanismi dei conflitti d'interesse. Ora, per quanto riguarda, in particolare, quest'ultimo tema, possono essere studiati altri possibili interventi, dal momento che alcuni sono già in essere. Ad esempio, per quanto riguarda le ristrutturazioni edilizie e il risparmio energetico, delle sperimentazioni sono già state effettuate. Peraltro, come Corte dei conti, abbiamo programmato anche delle specifiche indagini per verificare i risultati di tali sperimentazioni e valutare se ci sia stata effettivamente emersione di base imponibile, oppure si sia avuto solo una perdita di gettito. Questo, infatti, è il rischio. Vanno condotti degli studi molto attenti, per ogni singolo caso, al fine di capire se il gioco valga la candela. Esistono tanti espedienti, infatti, ai quali si fa normalmente riferimento da parte dei fornitori e degli utilizzatori di servizio, che possono vanificare l'intento virtuoso che si intende invece perseguire.

Il senatore Barbolini sottolineava invece come le tre aliquote previste per la nuova IRPEF non siano sufficienti.

PRESIDENTE. In realtà, il senatore Barbolini affermava che di per sé, in assenza di informazioni, senza scaglioni o detrazioni, le aliquote possono essere tante così come poche.

MAZZILLO. In effetti, così come sono le tre aliquote non rappresentano nulla e sono compatibili con qualsiasi curva di progressività; in pratica sono dei numeri del tutto indeterminati che non dicono niente e possono essere compatibili o meno a seconda degli scaglioni che verranno disegnati e delle deduzioni e detrazioni che verranno riconosciute. Riteniamo, quindi, che quella indicazione sia assolutamente indeterminata.

Concludo qui il mio intervento; abbiamo tuttavia preso attentamente nota delle domande che sono state poste e rispetto alle quali ci riserviamo di farvi avere delle indicazioni più precise.

PRESIDENTE. Ringraziamo la Corte dei conti per la disponibilità dimostrata. Chiaramente, molte informazioni possono essere da noi rica-

vate direttamente dalle vostre relazioni annuali. Però, se voi le selezionate per noi in funzione dei dati emersi, sarebbe un grande aiuto.

Nel dichiarare conclusa l'odierna audizione ricordo che la documentazione depositata dai rappresentanti della Corte dei conti sarà consultabile sulla pagina *web* della Commissione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,25.

I lavori terminano alle ore 16.25