

vare l'esito del lavoratore e non siano, invece, erogate in funzione della composizione di altre questioni insorte in relazione al rapporto di lavoro.

La sentenza della Corte di cassazione n. 9202 del 2008 non sembra, peraltro, applicabile alla fattispecie in oggetto, in quanto afferma un diverso principio di diritto, ossia che l'istituto dell'esodo dei prestatori di lavoro cui fa riferimento la norma agevolativa non presuppone logicamente che ne sia oggetto anche solo potenziale una pluralità di addetti e neppure che il datore di lavoro abbia offerto a una pluralità di dipendenti condizioni speciali in caso di uscita anticipata dall'azienda.

Secondo la Corte, deve allora ritenersi che una corretta lettura della norma, che sia al contempo rispettosa del dato letterale e della *ratio* ispiratrice, porti a escludere un'interpretazione che affermi la possibilità di riconoscere l'agevolazione di cui trattasi solo in presenza di esodo che concerne la generalità dei dipendenti, o intere e specifiche categorie di essi, in possesso dei requisiti prescritti dalla norma.

ATTILIO BEFERA, *Direttore dell'Agenzia delle entrate*. Riprendo la parola per illustrare le problematiche relative alla riorganizzazione dell'Agenzia delle entrate.

Allo scopo di conciliare le contrapposte esigenze di avvicinare l'amministrazione al cittadino, per aumentare il livello di *compliance*, e di razionalizzare l'organizzazione sul territorio, abbiamo realizzato, tra il 2009 e il 2010, un piano di riorganizzazione degli uffici locali. Il piano prevedeva la trasformazione di questi uffici in strutture di livello provinciale, adeguando peraltro le nostre strutture a quelle già esistenti di altri enti, come l'INPS o la Guardia di finanza. Da quasi 400 uffici locali, che avevano sostituito tra il 1997 e il 2002 circa 1.000 uffici periferici preesistenti, frazionati per tipologia di tributo, siamo passati in due anni a poco più di 100 direzioni provinciali.

Il concetto fondamentale alla base del nuovo modello è il seguente: le attività di

assistenza e informazione ai contribuenti e quelle di controllo massivo — il controllo formale, sostanzialmente — suscettibili di interessare la generalità dei contribuenti rispondono a una logica organizzativa diversa da quella che informa le attività di controllo più specializzate, rivolte in quanto tali a strati ristretti di contribuenti.

Le strutture che erogano i servizi e che si occupano dei controlli che possono interessare la generalità dei contribuenti devono essere sufficientemente diffuse sul territorio, per rendere più agevoli i rapporti con gli utenti e con i contribuenti, in particolare con quanti risiedono in zone geograficamente svantaggiate. In risposta a tale esigenza, ogni direzione provinciale dispone, di norma, di più uffici territoriali — questa è la loro denominazione — con eventuali sportelli decentrati.

Ragioni di ordine diverso, fra le quali innanzitutto quella di un migliore utilizzo delle risorse da impegnare in attività di accertamento più complesse, che interessano una platea relativamente ristretta di contribuenti, richiedono, invece, un grado di accentramento delle strutture deputate ai controlli più specialistici. Tale accentramento viene realizzato con la creazione, all'interno della nuova direzione provinciale, di un unico ufficio controlli competente per tutta la provincia. Più in dettaglio, gli uffici territoriali curano l'assistenza ai contribuenti, la gestione delle imposte dichiarate, i rimborsi, le tipologie di controllo e la maggiore diffusione sul territorio. La loro ubicazione corrisponde generalmente a quella dei preesistenti uffici locali, al fine di continuare a soddisfare l'esigenza di una presenza diffusa dell'Agenzia sul territorio.

A questo proposito si sottolinea che gli uffici territoriali, in quanto articolazioni delle direzioni provinciali, sono realtà assai diversa dai vecchi uffici locali, con i quali hanno in comune solo l'ubicazione. L'ufficio controlli cura le funzioni di controllo diverse da quelle affidate agli uffici territoriali, nonché il contenzioso e la riscossione. Esso si articola in aree individuate in base alla numerosità e alle caratteristiche delle diverse tipologie di

contribuenti: imprese di medie dimensioni, con volumi d'affari compresi fra 5 e 100 milioni di euro, imprese minori, lavoratori autonomi, persone fisiche ed enti non commerciali. Ciò consente di accentrare la trattazione dei casi più complessi, i quali risentivano fortemente del fatto che la competenza territoriale all'accertamento fosse suddivisa tra quasi 400 uffici locali, con la conseguente dispersione delle professionalità più qualificate in grado di seguire tali casi.

La stessa logica di concentrazione delle risorse destinate alle attività più complesse spiega la scelta di prevedere, nell'ufficio controlli delle direzioni provinciali, un'area specializzata per il contenzioso, la cui gestione era anch'essa prima dispersa fra i tanti uffici locali. Tale accentramento può, inoltre, di per sé assicurare una maggiore omogeneità di trattazione delle attività più complesse.

Per completare il quadro dell'operazione va precisato che, dal 2009, i controlli su soggetti che hanno un volume d'affari o di compensi superiore ai 100 milioni sono affidati direttamente alle direzioni regionali. Anche questa scelta risponde all'esigenza di rafforzare l'efficacia dei controlli di maggiore complessità, grazie alla specializzazione degli addetti.

In funzione, quindi, della diversità di esigenze organizzative legate alle missioni tipiche dell'Agenzia, le direzioni provinciali sono caratterizzate da una diffusione delle strutture preposte ai servizi e all'attività di controllo massivo, i cosiddetti uffici territoriali, con la concentrazione in un unico ufficio delle attività riguardanti i controlli di complessità maggiore e il contenzioso tributario.

In sintesi, nel nuovo modello organizzativo le due esigenze complementari sopra descritte trovano un migliore bilanciamento, spostando dal livello comunale a quello provinciale l'ambito di competenza dell'attività di accertamento — 111 direzioni provinciali sono subentrate a 384 uffici locali —, trasferendo dal livello comunale a quello regionale l'ambito di competenza dell'accertamento sui soggetti di grandi dimensioni — 21 direzioni regio-

nali, comprese Trento e Bolzano, sono anch'esse subentrate a quasi 400 uffici locali —, e confermando la dislocazione delle strutture di servizio e di controllo massivo nelle sedi dove già operavano tali uffici.

Tale dislocazione può naturalmente essere rivista in funzione delle dinamiche socioeconomiche a livello territoriale, anche perché gli uffici locali sono stati individuati dieci anni fa. Per esempio, a Cinisello Balsamo e a Sesto San Giovanni, aree di elevato insediamento demografico e nelle quali non vi erano uffici locali, abbiamo recentemente istituito due nuovi uffici territoriali.

Concludendo, con l'istituzione delle direzioni provinciali l'Agenzia ha inteso migliorare l'opera di ammodernamento e razionalizzazione a suo tempo avviata con gli uffici locali. Se allora si pose fine alla frammentazione dell'attività del controllo per tipologia di imposta, si è ora superata la frammentazione territoriale di quell'attività, nell'intento di renderla più efficiente ed equa: più efficiente, perché nel nuovo contesto è possibile utilizzare meglio le risorse umane disponibili, soprattutto quelle più qualificate e quelle più scarse, precedentemente parcellizzate fra quasi 400 uffici; più equa, perché la distribuzione più razionale delle professionalità consente di orientare e mirare meglio il presidio fiscale del territorio.

In un momento così difficile per la nostra economia, ciò che l'Agenzia delle entrate può e deve fare per sostenere la competitività delle imprese è contrastare con più forza e con maggiore discernimento l'evasione fiscale, che nel nostro Paese è tra i principali fattori di ostacolo a una concorrenza leale. Sotto questo aspetto, contrastare l'evasione significa, oltre che dare un sostegno indispensabile alla tenuta del bilancio pubblico, tutelare le imprese sane e contribuire in questo modo al superamento della crisi economica.

Ci è stato chiesto se sia possibile prevedere l'accesso alle banche dati da parte delle province di Trento e Bolzano nell'ambito delle norme di attuazione della

delega in materia fiscale. Tali richieste afferiscono ai dati presenti nel sistema informativo dell'anagrafe tributaria relativi ai contribuenti residenti nei rispettivi territori o comunque assoggettati a tributi devoluti alle province di Trento e Bolzano. Non sussistono ostacoli alla fornitura dei dati citati (è in fase di predisposizione lo schema di decreto legislativo recante le norme di attuazione dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige/Südtirol in materia di finanza regionale e provinciale), fermo restando che gli stessi saranno forniti nell'ambito di apposite convenzioni di cooperazione informatica, nel rispetto della normativa sulla *privacy* e delle prescrizioni del Garante per la protezione dei dati personali. Per quanto precede si conferma la massima collaborazione per soddisfare la richiesta delle province.

L'attività svolta dall'Agenzia delle entrate nella direzione provinciale di Trento, a raffronto con le attività della medesima struttura svolte nelle direzioni provinciali limitrofe di Brescia e di Verona, è stata già oggetto di considerazione. Nelle tabelle che abbiamo allegato alla documentazione consegnata alla Commissione sono riportati, per ciascuna direzione provinciale, i risultati conseguiti nell'esercizio 2010, differenziati tra attività di accertamento e attività istruttorie esterne, ossia verifiche, controlli mirati e accessi brevi.

Gli accertamenti eseguiti nel corso del 2010 dagli uffici della direzione provinciale di Trento dell'Agenzia delle entrate risultano essere inferiori del 38 per cento rispetto a quelli eseguiti dalla direzione provinciale di Brescia e del 23 per cento rispetto a quelli eseguiti dagli uffici della direzione provinciale di Verona. Anche per le attività istruttorie esterne eseguite nel corso del 2010 dagli uffici della direzione provinciale di Trento si registra un numero inferiore, rispettivamente del 51 per cento e del 49 per cento, rispetto a quelle eseguite dagli uffici delle direzioni provinciali di Brescia e di Verona. In relazione alla popolazione residente l'attività di controllo risulta essere non omogenea, anche se si rappresenta che la realtà di Trento risulta più comparabile con quella di Ve-

rona e meno con quella di Brescia. Rappresento, altresì, che la forza effettiva della sede di Trento nell'ultimo biennio si è ridotta di circa il 13 per cento, passando da 382 unità al 1° gennaio del 2009 alle attuali 333. In quest'ottica la pianificazione dell'attività di controllo sostanziale per il 2011 è stata di conseguenza rimodulata in diminuzione di circa un terzo.

Ringrazio per l'attenzione e sono a disposizione per le vostre eventuali osservazioni.

**PRESIDENTE.** Colleghi, nonostante la lunga relazione, alcune tra le questioni che erano state prospettate necessitano di approfondimenti, altre di ulteriori passaggi. A mio giudizio, è comunque evidente lo sforzo compiuto dall'Agenzia delle entrate per sciogliere alcuni dubbi.

Devo dire, preliminarmente, che si è determinata una situazione paradossale.

Per un verso, accade sempre più spesso che la Corte di cassazione interpreti le norme senza dare il dovuto risalto all'intenzione del legislatore. Peraltro, un atteggiamento analogo si riscontra, sovente, anche in sedi diverse da quella giurisdizionale: ad esempio, mi è capitato di interloquire con un funzionario pubblico, il quale, pur sapendo che avevo dato un contributo decisivo all'elaborazione di una disposizione di legge, pretendeva di illustrarmi l'interpretazione corretta da dare alla stessa (molto diversa, come avrete capito, da quella che si era venuta formando nel corso dei lavori preparatori).

Per un altro verso, siamo costretti a constatare sempre più spesso, in occasione dello svolgimento di atti di sindacato ispettivo, come le risposte fornite abbiano carattere interlocutorio e, talvolta, lascino addirittura sconcertati i presentatori. Non vorremmo essere costretti a chiamarvi, per metterci intorno a un tavolo, ogni volta che si tratta di dare soluzione a un problema!

Chiaramente, il potere di iniziativa legislativa spetta a ciascuno di noi e anche al Governo. Tuttavia, ci troviamo ad affrontare, molto spesso, questioni che sarebbe più facile risolvere individuando

indirizzi comuni, da trasfondere, eventualmente, in apposite iniziative parlamentari.

Peraltro, come ben sa il direttore dell'Agenzia, non è raro il caso in cui il bisogno di conoscenza da noi avvertito rimane insoddisfatto. Citerò un esempio per tutti: quando ci siamo occupati dei temi della giustizia tributaria, abbiamo chiesto al direttore del Dipartimento delle finanze di fornirci uno spaccato dei motivi di impugnazione prospettati dai contribuenti avverso gli atti di accertamento emessi dall'Amministrazione finanziaria. La conoscenza degli aspetti sui quali si concentrano i ricorsi potrebbe consentirci di individuare le parti della legislazione vigente sulle quali intervenire per ottenere una deflazione del contenzioso. Credo che tale tema stia a cuore anche all'Agenzia delle entrate.

Vi ringrazio, quindi, ma vi invito anche a non creare imbarazzo ai sottosegretari, i quali, quando intervengono in Commissione per rispondere ad atti di sindacato ispettivo, non sono talvolta in condizione, loro malgrado, di fornire agli interroganti indicazioni esaurienti, o quanto meno pertinenti.

Do ora la parola ai deputati che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

**GIAMPAOLO FOGLIARDI.** Innanzitutto, ringrazio per la bella e ampia esposizione: nella relazione, un vero e proprio compendio, che meriterebbe di essere rilegato e conservato, sono state affrontate tante questioni spinose, in una maniera tanto puntuale e approfondita da aver reso un servizio utile anche agli operatori del settore.

Ciò premesso, desidero porre due questioni.

La prima riguarda la lotta all'evasione. Non sapevo che fosse stato effettuato un raffronto tra le attività compiute dall'Agenzia delle entrate nelle province di Verona, Trento e Brescia. Mi fa piacere, perché i dati dimostrano come gli uffici di Verona abbiano ben lavorato negli ultimi tempi: il numero degli accertamenti, soprattutto se comparato con quelli relativi

alle province limitrofe (quella di Brescia è molto più ampia), denota l'enorme lavoro svolto.

Anche gli operatori avvertono, in maniera molto concreta, l'importanza del contrasto all'evasione. Da modesto operatore, quale sono, mi permetto di evidenziare un aspetto specifico del fenomeno, che riguarda prevalentemente il settore manifatturiero. Si tratta del grande problema dei laboratori abusivi gestiti da orientali. Ho potuto verificare in prima persona, sul campo, come l'attenzione degli apparati dello Stato su questo mondo — che ha assunto dimensioni ragguardevoli, direttore — sia ancora scarsa. In particolare, mi permetto di parlare in maniera molto aperta e onesta, molti titolari di imprese che hanno rapporti di affari con i suddetti laboratori devono fare non pochi sforzi per riuscire a rispettare, e a far rispettare, gli obblighi di fatturazione. Molti commettono, talvolta, peccati veniali — e lo sappiamo —, ma costoro commettono peccati mortali, diciamo così, tutti i giorni! Insomma, il settore deve essere assolutamente ricondotto alla legalità.

Non ci sono soltanto i laboratori cinesi: moltissimi lavoratori stranieri, provenienti soprattutto dai Paesi dell'Est, lavorano nel settore dell'edilizia senza che sia rispettata la normativa vigente, con tutte le conseguenze che ciò comporta.

Non voglio togliere spazio ai colleghi, ma onestà vuole che queste situazioni siano segnalate, affinché gli organi competenti intervengano, anche perché — lo dico per inciso — si dovrebbe evitare che i controlli colpiscano sempre gli stessi soggetti (e non mi riferisco soltanto ai controlli tributari). Faccio un esempio concreto, direttore, tratto dalla mia esperienza professionale: non è possibile che un negozio o una piccola impresa subisca per cinque anni consecutivi verifiche derivanti dall'applicazione della normativa sugli studi di settore. Alla fine, nei casi ai quali mi riferisco, sono emerse questioni di poco conto. Gli imprenditori non temono, quindi, che dalle verifiche possano emergere irregolarità — perché il 99 per cento di essi cerca di rispettare le regole

—, ma vorrebbero non essere costretti a sprecare tempo e risorse per difendersi da atti sostanzialmente ingiustificati.

Tornando al tema principale, mi sia consentito formulare, più che una domanda, una raccomandazione, affinché, soprattutto nel Nord del Paese, si intensifichino i controlli sui soggetti che operano in maniera clandestina.

Passando alla riorganizzazione dell'Agenzia delle entrate, tema che lei ha affrontato nella parte finale della relazione, è stato fatto sicuramente un buon lavoro, che ha dato ottimi frutti: lo si percepisce sul territorio. Anche la filosofia che ha ispirato tali interventi è condivisibile. Mi pare, però, che la rigida suddivisione vigente all'interno degli uffici, per la quale alcuni si occupano soltanto di persone fisiche, altri soltanto di società di persone, e altri ancora soltanto di società di capitali, crei una frattura nell'attività di accertamento, che determina lungaggini. Per esempio, chi ha compiuto una verifica nei confronti di una società di capitali o di persone, non procede, eventualmente, anche all'accertamento nei confronti delle persone fisiche dei soci. Mi si riferisce che ciò può dare anche adito a frizioni nell'ambito degli uffici. Forse si potrebbe pensare a un'organizzazione del lavoro di tipo diverso, basata sulla rotazione degli incarichi. D'altra parte, anche coloro che hanno acquisito la competenza necessaria per controllare le società, la perdono se per lungo tempo sono costretti a controllare esclusivamente persone fisiche.

COSIMO VENTUCCI. Anch'io ringrazio il dottor Befera e i suoi collaboratori. Questa mattina abbiamo assistito a una delle audizioni più interessanti cui ho partecipato. Anche il documento consegnato, estremamente interessante, può essere considerato — concordo con l'onorevole Fogliardi — una sorta di « bignami » tributario (i paragrafi da 2.1 a 2.7 sembrano risposte a interpellati).

Con riferimento ai risultati della riscossione, mi fa piacere constatare che l'azione di recupero coattivo è svolta secondo modalità non vessatorie, mentre il dialogo con

i contribuenti ha consentito di definire per adesione o acquiescenza un numero significativo di accertamenti. Nella relazione sono presenti anche considerazioni di tipo etico. A pagina 15, ad esempio, si afferma che si procede a richiedere il fallimento solo nelle ipotesi di conclamata insolvenza e, quindi, senza impatto sull'occupazione, il che è estremamente importante. A pagina 21, inoltre, l'appassionata difesa di Equitalia, sviluppata nelle pagine precedenti, si conclude con la seguente affermazione: « Siamo perfettamente consapevoli di dover agire, spesso, nei confronti di soggetti che versano in situazioni di particolare difficoltà economica, acuita dalla crisi in atto, ma abbiamo anche ben presente che il nostro intervento è a favore di tutti coloro che, pur attraversando momenti di pari difficoltà, hanno fatto tutto quanto in loro potere per pagare tempestivamente il dovuto al fisco ». Si tratta di considerazioni molto importanti, di messaggi di natura pedagogica che dovrebbero essere trasmessi alle generazioni a venire.

Mi lascia insoddisfatto e amareggiato, invece, quello che definirei l'interpello 2.3, riguardante il regime IVA dei beni introdotti in un deposito fiscale attraverso la sola annotazione sul registro. È avvenuto qualcosa di strano. Lei, direttore, ha fatto riferimento ad alcune circolari. Ebbene, siamo di fronte, ancora una volta, al tentativo di superare, attraverso atti amministrativi o di normazione secondaria, non soltanto le norme nazionali approvate dal Parlamento, ma anche il diritto comunitario. Le circolari non possono modificare la legislazione in un campo tanto delicato!

Mi rendo conto che in Italia, soprattutto nel settore delle importazioni, alcuni delinquenti agiscono in modi non leciti, e che la legislazione vigente, molto spesso, non offre agli operatori del settore strumenti idonei a contrastare i traffici internazionali che si svolgono al di fuori delle regole.

Sfugge, tuttavia, il fatto che l'immissione in libera pratica delle merci, in regime di sospensione dell'imposta, tramite l'introduzione in un deposito IVA

(incidentalmente, credo che il diritto comunitario sia stato attuato in maniera pessima, perché non c'entra nulla il contratto di deposito di cui agli articoli 1766 e seguenti del Codice civile; lascio, però, ad altre sedi i problemi di qualificazione giuridica della fattispecie), comporta la prestazione di un'idonea garanzia commisurata all'imposta non riscossa. Ciò significa che l'Amministrazione può incassare l'IVA alla scadenza del novantesimo giorno successivo al compimento di un'operazione non imponibile (non scendo nei dettagli perché lei conosce bene i meccanismi, direttore). Non c'è alcuna possibilità di sfuggire a questo sistema, che è utilizzato in tutti i Paesi dell'Unione europea.

Perché individuare un'IVA all'importazione diritto di confine e un'IVA nazionale? È una bestialità, lo ribadisco con forza. Purtroppo, la giurisprudenza (viene spontaneo pensare al giudice che lavora stando seduto dietro una scrivania) pronuncia sentenze che nulla hanno a che fare con il sistema dei traffici internazionali. Questo è il problema.

Esistono delinquenti che compiono azioni strane, per così dire, ma ciò non deve andare a detrimento anche dei contribuenti onesti. È possibile pensare di togliere dal commercio i coltelli perché alcuni se ne servono per assassinare le persone? Sarebbe una sciocchezza.

Bisogna, allora, fornire a chi sta in prima linea nella tutela della legalità fiscale tutti gli strumenti più validi per contrastare i comportamenti fraudolenti, che mi risultano essere statisticamente molto più frequenti in Campania, soprattutto in un certo porto. Creiamo, se necessario, una zona franca, oppure un cordone fiscale, ma non pregiudichiamo tutti gli altri operatori nazionali che utilizzano in maniera onesta l'istituto del deposito IVA.

Della situazione creatasi è perfettamente consapevole l'Agenzia delle dogane, i cui rappresentanti ci hanno fornito dati allucinanti. Chiedo scusa ai colleghi, ma *repetita iuvant*. In un Paese come l'Olanda, che conta 16 milioni di abitanti, sono

presentante circa 56 milioni di dichiarazioni doganali. In Italia, dove siamo circa 60 milioni, le dichiarazioni doganali presentate sono circa 18 milioni. Ci sarà un motivo! Perché incorrere in una sanzione pesante come quella applicata dall'Agenzia delle dogane italiana, e avallata dalla Corte di cassazione, quando si può sdoganare la propria merce a Rotterdam e, da lì, farla venire tranquillamente in Italia?

Codesta Agenzia ha già chiarito la questione nella risoluzione n. 440/E del 12 novembre 2008, che ho sottomano. Perché sono avvenuti, successivamente, fatti che definirei strani? Secondo me, bisogna accettare le norme. Se sono insufficienti, se ne devono approvare di nuove, ma è necessario evitare le invasioni nel campo legislativo attuate con circolari, perché in tal modo, come abbiamo visto, si creano vessazioni: vanno bene per rendere più efficiente l'azione di controllo, non per indicare il bene comune, il bene nazionale.

La ringrazio, direttore, per quanto è scritto a pagina 25 della relazione, dov'è ripetuto, peraltro, lo stesso concetto già espresso dall'Agenzia il 12 novembre 2008.

ALBERTO FLUVI. Cercherò di essere sintetico, anche per consentire a tutti di intervenire.

Vorrei cogliere l'occasione per dare atto al dottor Befera del lavoro svolto dall'Agenzia delle entrate. I dati forniti oggi, che già conoscevamo, peraltro, perché erano stati diffusi attraverso la stampa, confermano l'ottimo lavoro che l'Agenzia delle entrate ha svolto nel 2010, riuscendo a conseguire un risultato molto importante: sono oltre 10 i miliardi di euro che sono stati sottratti all'evasione fiscale.

Fatta questa premessa, che non è meramente rituale ma convinta, desidero svolgere una brevissima considerazione, dopo di che porrò due domande specifiche.

La considerazione riguarda la riorganizzazione dell'Agenzia, alla quale è dedicato un capitolo importante della relazione. Per la verità, quando è stato varato il piano per il 2008-2009, ero un po' scettico circa la sua attuazione. Come si fa

sempre in questi casi, si comincia a girare un po' per l'Italia, per rendersi conto dei progressi del progetto attraverso l'interlocuzione con gli interessati. Nel farlo, ho notato che operatori professionali di molte parti d'Italia esprimevano, all'inizio, perplessità comuni. In seguito, però, tali perplessità si sono via via diradate, e il piano di riorganizzazione dell'Agenzia, che sta producendo, direttore, i risultati cui lei ha fatto riferimento, è sembrato sempre più valido.

Ciò nonostante, voglio evidenziarlo perché ho l'occasione di confrontarmi con i vertici dell'Agenzia, mi sembra che qualche difficoltà sia emersa in alcune aree del Paese. Non vorrei essere frainteso: non sostengo che il nuovo modello organizzativo non vada bene *in toto*, ma soltanto in alcune realtà che contano una presenza notevole di attività industriali manifatturiere.

Mi dispiace fare riferimento al territorio di Empoli, da cui provengo, ma si tratta della realtà che conosco meglio (vi posso assicurare, peraltro, che sono tante le realtà simili, ad esempio Imola, caratterizzate da una presenza rilevante di attività imprenditoriali). Per dare alcune cifre, nel territorio di Empoli ci sono oltre 20.000 imprese e tre distretti industriali. Pur comprendendo le ragioni ampiamente descritte, sulle quali si può anche concordare, ritengo che un ufficio territoriale dell'Agenzia delle entrate, dipendente dalla direzione provinciale di Firenze, sia oggettivamente un po' poco, anche dal punto di vista delle competenze ad esso assegnate. Come si può immaginare, intorno a una realtà manifatturiera di circa 20.000 imprese si è sviluppato anche un sistema di servizi, un sistema terziario, molto importante. Ebbene, la nuova organizzazione rende difficoltoso il rapporto tra tutti questi contribuenti e l'Agenzia delle entrate, che fino a ieri era più semplice, perché l'ufficio di Empoli era autonomo rispetto a quello del capoluogo fiorentino. Oggi, invece, per affrontare le questioni più rilevanti, a partire dagli accertamenti, occorre fare riferimento alla direzione provinciale di Firenze.

Secondo me, alcune deroghe, alcune eccezioni al modello organizzativo cui lei ha fatto riferimento, direttore, sono possibili. Poiché i suoi uffici sono sicuramente in grado di fornirle dati più aggiornati, evito di sottolineare come le attività dell'ex ufficio dell'Agenzia delle entrate di Empoli fossero di gran lunga superiori rispetto a quelle di tante province della Toscana e dell'Italia (lo stesso vale per Imola o per altre realtà caratterizzate da un'analogha presenza imprenditoriale).

Cambiando argomento, abbiamo appreso dalla stampa di un recentissimo provvedimento dell'Agenzia che ha prorogato al 30 giugno 2011 l'esclusione dall'obbligo di comunicazione di cui all'articolo 21 del decreto-legge n. 78 del 2010 delle operazioni rilevanti ai fini dell'IVA, per le quali non è obbligatoria l'emissione della fattura, di importo non superiore a 3.600 euro al lordo dell'imposta. Dopo i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri e le ordinanze della Protezione civile, adesso anche i provvedimenti dell'Agenzia delle entrate spostano scadenze o rinviando adempimenti previsti dalla legge! Nel caso specifico, l'avvio del cosiddetto «spesometro» avrebbe dovuto produrre entrate per il bilancio dello Stato. La considerazione riguarda l'uso di strumenti non legislativi per modificare termini stabiliti da disposizioni di legge.

Un'ultima considerazione riguarda le società sportive. Condivido pienamente le considerazioni contenute nel documento che avete consegnato, ma proprio per questo motivo vi chiedo di compiere un ulteriore sforzo. Conosco il lavoro che l'Agenzia ha svolto, in sede di controllo, con riferimento agli enti associativi. Il problema non si pone, ovviamente, per le associazioni sportive che, in realtà, sono vere e proprie imprese commerciali. Accanto a queste, sono diffuse sul territorio società che svolgono effettivamente attività sportiva (ripeto che il mio ragionamento non è riferito anche a quelle che svolgono attività di impresa) e che sono iscritte a federazioni del CONI. Mi domando se non sia possibile, per i soggetti che svolgono attività sportiva, percorrere la strada del

riconoscimento come associazione. Mi rendo conto che questa soluzione può essere più difficoltosa, perché presuppone un confronto con gli interessati. Tuttavia, occorre prendere atto che gran parte dell'attività delle società sportive si regge sul volontariato, comportando, al più, rimborsi spese di modesta entità. In tali casi, un accertamento da parte della Guardia di finanza o dell'Agenzia delle entrate, sia pure formalmente corretto, rischia di provocare la cessazione dell'attività.

La domanda che le rivolgo, direttore, è la seguente: mettendo da parte chi froda, visto che siamo di fronte ad attività non commerciali, svolte per lo più attraverso prestazioni volontarie, è possibile ripercorrere una strada concertativa che cerchi di sanare il sanabile, magari prendendosi sei mesi di tempo in più?

**SILVANA ANDREINA COMAROLI.** Vorrei chiedere una delucidazione con riferimento al regime tributario delle cessioni di impianti di emittenti radiofoniche, trattato nel paragrafo 2.6 del documento consegnato dall'Agenzia, in merito al quale, sinceramente, nutro ancora dubbi.

In alcuni casi di cessioni aventi ad oggetto i diritti d'uso di una frequenza, l'Agenzia delle entrate ha spesso contestato l'assoggettamento all'imposta sul valore aggiunto dei relativi atti di trasferimento, ritenendo che agli stessi dovesse essere applicata l'imposta di registro. In altri casi, invece, a fronte di analoghe cessioni, alle quali era stata applicata l'imposta di registro, altri uffici dell'Agenzia delle entrate hanno ritenuto applicabile l'IVA (con conseguenze anche penali per i soggetti interessati, accusati di falsa dichiarazione). Come mai?

Voi rispondete che alla cessione di apparecchiature radiofoniche si applica l'IVA.

Non c'è dubbio che sia applicabile, invece, l'imposta di registro in misura proporzionale qualora oggetto del trasferimento siano l'impianto e l'avviamento commerciale connesso al pacchetto pub-

blicitario: anche in questo caso, infatti, si tratta di cessione di complesso aziendale o di ramo d'azienda.

Il problema si pone per le situazioni intermedie, in relazione alle quali anche voi utilizzate il condizionale, laddove affermate che «la cessione dell'impianto accompagnata dai "relativi diritti d'uso connessi all'autorizzazione amministrativa relativa alla frequenza" potrebbe configurarsi quale cessione di ramo d'azienda».

È all'esame della Commissione una risoluzione che cerca di fare chiarezza in materia. Se ci potete dare una mano, il nostro obiettivo è determinare in modo univoco quali fattispecie rientrino nella cessione di impianti e quali, invece, nella cessione di ramo d'azienda, affinché non siano possibili interpretazioni diverse in relazione ad atti di trasferimento di identico contenuto.

**MAURIZIO FUGATTI.** Ringrazio anch'io il direttore Befera per l'esaustiva relazione, dalla quale si evince che l'attività di contrasto all'evasione, svolta in maniera puntuale dall'Agenzia delle entrate, è in continua crescita. È chiaro che il predetto incremento è anche dovuto alle norme che il Parlamento ha approvato.

Se, da una parte, dobbiamo prendere atto di questo aspetto positivo, non dobbiamo tuttavia dimenticare, dall'altra, che abbiamo a che fare, in un momento di crisi particolarmente acuta, con il settore imprenditoriale delle piccole e medie imprese artigianali e commerciali.

Ricordo che il Parlamento ha approvato le nuove norme in materia di compensazione dei crediti relativi alle imposte erariali. Nella relazione si fa riferimento all'introduzione di significative novità ai fini della riscossione, per effetto delle quali gli accertamenti concernenti le imposte sui redditi e l'IVA dovranno contenere anche l'intimazione al pagamento degli importi in essi indicati entro il termine per la presentazione del ricorso (se non sbaglio, tale previsione dovrebbe entrare in vigore il 1° luglio). C'è, inoltre, la questione relativa ai cosiddetti controlli di massa automatizzati.

Si tratta di novità introdotte per la gran parte dal legislatore, che avranno ripercussioni importanti sulle piccole e medie imprese (le compensazioni le hanno già avute). Oggi, lo affermo da parlamentare della maggioranza, possiamo ancora proclamare che non abbiamo messo le mani nelle tasche dei contribuenti. Tuttavia, alcune norme che noi abbiamo approvato, e che voi applicate, determinano perplessità in chi le « subisce ». In questo momento di crisi, in particolare, emergono alcune criticità. L'Agenzia delle entrate sostiene di applicare le norme esistenti, ma io vorrei lanciare un messaggio di sensibilizzazione. Se abbiamo riguardo, ad esempio, alle norme in materia di compensazione, la nuova disciplina ha creato alcuni appesantimenti a livello di piccole e medie imprese.

Da ultimo, per quanto riguarda l'accesso alle banche dati da parte delle province di Trento e di Bolzano, nell'ambito delle norme di attuazione del trasferimento di delega in materia fiscale, l'Agenzia fa riferimento ad apposite convenzioni di cooperazione informatica. Il nostro dubbio, la nostra paura, è che l'accesso alle banche dati da parte delle province autonome possa determinare un controllo della situazione economica delle singole imprese, in realtà molto piccole, tale da comportare problemi dal punto di vista della tutela della *privacy* e dei rapporti con le imprese. Vorrei sapere se le convenzioni tengano conto delle mie perplessità, che penso abbiate compreso.

ALESSANDRO PAGANO. Innanzitutto, direttore, mi complimento, perché risultati importanti come quelli da lei esposti dimostrano che l'Agenzia ha un'efficienza e una capacità adeguate ai tempi.

Entrando nel vivo delle domande, comincerei con gli imprenditori che evadono in maniera sistematica e scientifica, appartenenti a etnie diverse. Faccio mio, a tale riguardo, il ragionamento sviluppato poco fa dal collega Fogliardi. Desidero soltanto aggiungere che il fenomeno da lui descritto si inserisce in un contesto criminale di gran lunga più grave rispetto a

quello connesso alla pura e semplice evasione.

Una proposta di legge *bipartisan*, firmata da quasi 180 parlamentari, la n. 3887, reca disposizioni concernenti il divieto di produzione, importazione e commercio di merci prodotte mediante l'impiego di manodopera forzata e in schiavitù. Essa individua, a mio avviso, fattispecie degne di interesse, che dovrebbero essere oggetto di analisi, da un punto di vista tecnico, anche da parte dell'Agenzia delle entrate. Il vostro parere potrebbe fornirci ulteriori chiavi di lettura.

Poiché abbiamo inaugurato un sistema volto a fare in modo che le soluzioni ad alcune questioni affrontate dal Parlamento nelle sedi non legislative trovino un riscontro più puntuale anche nella prassi, penso che quello di cui stiamo discorrendo potrebbe essere un argomento su cui confrontarci in una prossima occasione.

Non è possibile che questi soggetti vivano in una sorta di « riserva indiana ». Non mi riferisco a tutti i bravi artigiani e imprenditori che producono, che sostengono l'economia nazionale e che hanno deciso di diventare « italiani » nel senso più nobile del termine, ma a quelli che si muovono, in maniera spregiudicata, in quegli ambiti nei quali è più facile porre in essere fenomeni elusivi.

Poco più di un mese fa l'Assemblea della Camera ha approvato all'unanimità, senza che alcuno dei presenti si sia astenuto, il testo unificato delle proposte di legge recanti « Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese ». Quanto è avvenuto deve indurre a riflettere: è necessario comprendere che alle micro e alle piccole imprese bisogna guardare in maniera diversa.

Stiamo attraversando un momento terribile dal punto di vista economico. L'attività dell'Agenzia delle entrate è efficiente e meritoria — l'ho detto poco fa, lo ribadisco e non lo ripeterò più, anche perché si tratta di un'opinione da tutti condivisa —, ma in molti casi sta innescando processi viziosi, nel senso che molte imprese marginali vengono espulse dal mercato perché proprio non ce la fanno.

Esistono, è indubbio, sensibilità notevoli: i piccoli imprenditori incontrano spesso comprensione, non soltanto nella mia Sicilia, ma nel Paese in generale. Tuttavia, non possiamo lasciare la valutazione dei singoli casi alla sensibilità dei funzionari dell'Agenzia. Mai come in questo momento, quindi, la normativa che abbiamo approvato in maniera *bipartisan* dovrebbe essere tenuta nella debita considerazione.

La solerzia degli uffici dell'Agenzia, impegnati a raggiungere gli obiettivi fissati, pone seri problemi al nostro tessuto imprenditoriale, inteso come patrimonio della Nazione, che si trova a fronteggiare una drammatica crisi economica. È più che mai necessario, allora, avviare una seria riflessione, perché valutazioni dalle quali può dipendere la sorte di un'impresa non possono essere lasciate alla sensibilità del singolo funzionario, ma devono essere rese oggettive, in qualche modo, in una circolare: un vostro documento di prassi, di siffatto contenuto, costituirebbe sicuramente un ulteriore ausilio.

Un altro argomento riguarda l'evasione da parte di enti non commerciali. Finalmente avete messo mano a questo bubbone! Ne abbiamo parlato in una precedente audizione, direttore. Occorre fare attenzione, però, perché un altro dei nostri straordinari patrimoni è il volontariato, una realtà importante che prende corpo nelle associazioni impegnate nel sociale, alle quali si devono tante azioni meritorie. Anche in questo caso mi pare che siamo un po' *borderline*. Non vorrei che l'adozione del criterio di colpire nel mucchio portasse a realizzare operazioni strane. In tale ambito non riesco a individuare una soluzione. Mentre in relazione alle prime due problematiche una soluzione può essere indicata, perché ci sono, nel primo caso, una proposta di legge e, nel secondo, un provvedimento già approvato da una delle Camere, in questo terzo caso non riesco a capire come dobbiamo muoverci, qual è la *road map* da seguire. Vi affido, quindi, le mie riflessioni, da sottoporre ai vostri uffici studi, che servono anche a questo scopo.

Infine, passo a un tema che il direttore sa essere un mio cruccio, perché ne abbiamo parlato più volte informalmente: stavolta la discussione diventa un fatto pubblico, nel senso che, portando l'argomento all'attenzione della massima autorità in materia, esso diventa oggetto di valutazione in una sede formale e acquisita, per questo, una diversa rilevanza. Il tema è quello dei *trust*. Abbiamo una norma straordinaria, che per la prima volta ha saputo attrarre capitali dall'estero: vengono in Italia, ottenendo la residenza, soggetti che hanno patrimoni cospicui. Tuttavia, l'Agenzia delle entrate ha emanato una circolare che gli addetti ai lavori definiscono incoerente rispetto ad alcune problematiche. Prendendo spunto dal ragionamento proposto in precedenza dal collega Fluvi, ho l'impressione che l'Agenzia abbia attuato una vera e propria invasione nel campo riservato al legislatore. Infatti, l'articolo 1, comma 74, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria per il 2007), modificando l'articolo 73 del TUIR, ha inserito espressamente il *trust* nel novero dei soggetti passivi ai fini dell'applicazione dell'imposta sul reddito delle società. Successivamente, tale disciplina è stata scardinata da alcuni interventi non del legislatore, ma dell'Agenzia delle entrate. Si è passati, in tal modo, dall'imposizione IRES all'imposizione IRPEF, in nome di una presunta elusione che tale non è, come dimostra l'esperienza.

Si impongono, quindi, alcune riflessioni, soprattutto perché, prima dei menzionati provvedimenti dell'Agenzia delle entrate, avevamo qualche certezza su un istituto delicatissimo, di derivazione anglosassone, che ritenevamo di avere virtuosamente introdotto anche nel nostro ordinamento, mentre adesso ci troviamo a fare i conti con problemi interpretativi ingiustificati.

Preciso subito che il problema non riguarda soltanto i *trust* interni, ma anche quelli esteri. Ho preparato un documento analitico, i cui contenuti mi piacerebbe fossero approfonditi. Vi affido, quindi, il documento. Ne consegno una copia anche al presidente della Commissione, in modo

che diventi un nostro atto ufficiale. In seguito, magari, valuteremo se approvare una risoluzione sul tema.

MAURIZIO LEO. Innanzitutto, mi scuso con il direttore Befera e con gli altri dirigenti per il ritardo, dovuto a un *misunderstanding*: ero convinto che l'audizione fosse alle 14, anziché alle 12.

Dal documento che ho avuto modo di scorrere rilevo che l'Agenzia ha fornito moltissime risposte in ordine ai quesiti di maggiore interesse e attualità per i contribuenti.

Esprimo un apprezzamento per ciò che l'Agenzia sta facendo sul versante del contrasto all'evasione, in particolare per quanto riguarda le persone fisiche. La strada dell'accertamento sintetico è sicuramente da percorrere: attraverso tale strumento si riesce a recuperare materia imponibile, laddove i contribuenti dichiarino redditi disallineati rispetto alla loro capacità di spesa.

Desidero ora soffermarmi brevemente sul tema dell'abuso del diritto. Nel paragrafo 2.1 della relazione l'Agenzia sottolinea di avere fatto un uso attento e oculato del principio di fonte giurisprudenziale dell'abuso del diritto. Infatti, su 3.000 controlli effettuati in chiave anti abusiva, sono stati contestati non più di quaranta casi di abuso del diritto.

È chiaro che un intervento legislativo può dare certezza ai contribuenti e alla stessa Amministrazione finanziaria. Nella relazione è chiaramente espressa anche la condivisione dell'Agenzia in merito alla definizione di un quadro normativo certo in materia.

Vorrei, però, richiamare la vostra attenzione su un tema che, secondo me, creerà non poche difficoltà. Il problema riguarda le imprese di grandi dimensioni quotate, ad esempio banche e assicurazioni quotate non incluse nel consolidato che adottano i principi contabili internazionali. Molto lodevolmente l'Agenzia delle entrate ha elaborato la circolare n. 7 del 28 febbraio 2011, che ha fatto chiarezza su tutto il sistema. Tuttavia, deve essere meglio focalizzata, a mio avviso, l'ipotesi in

cui il contribuente (al quale è lasciato, in alcuni casi, un margine di discrezionalità), adottando i principi contabili internazionali, consegua un beneficio. In particolare, il comportamento del contribuente potrebbe essere censurato quando la facoltà di applicare i predetti principi contabili è utilizzata in maniera strumentale, al fine di trarne indebiti vantaggi fiscali.

Penso che il caso segnalato potrebbe integrare un'ulteriore ipotesi di abuso del diritto e, di conseguenza, mi rendo perfettamente conto delle esigenze dell'Amministrazione finanziaria. Effettivamente, venendo in considerazione un meccanismo nebuloso e complesso, può accadere di tutto.

La prima soluzione è quella più logica: ritornare al passato e abbandonare questo sistema, che sarà assolutamente devastante per tutti, per l'Amministrazione, per i contribuenti e via elencando.

Se non si può fare, si potrebbe rimettere a un'autorità terza, come l'Organismo italiano di contabilità (OIC), la valutazione circa la corretta applicazione dei principi contabili internazionali. L'intervento di un organismo terzo eviterebbe il rischio che una delle parti, e l'Amministrazione è sicuramente parte in causa, possa dare un'interpretazione non conforme ai principi dell'ordinamento tributario. Si tratterebbe di attribuire un ruolo di « regia » all'Organismo italiano di contabilità, limitatamente alla corretta applicazione dei principi contabili internazionali.

PRESIDENTE. Do la parola al Direttore dell'Agenzia delle entrate per la replica.

ATTILIO BEFERA, *Direttore dell'Agenzia delle entrate*. Per quanto riguarda, innanzitutto, il problema che l'onorevole Ventucci ha sollevato con riferimento ai depositi IVA, mi sia permesso di non rispondere, in quanto la competenza in materia appartiene a un'altra agenzia fiscale.

È emersa, in generale, la preoccupazione che alcuni interventi dell'Agenzia delle entrate, compiuti in modo ripetitivo

e non ben mirato, possano creare problemi alle imprese. Abbiamo ben presente il problema. Uno dei motivi che ci hanno indotto a creare le direzioni provinciali è proprio quello di avere sulle nostre strutture un controllo maggiore rispetto a quello, più lento e dilatato, esercitato in precedenza. Ho sempre sostenuto che il direttore regionale della Lombardia, tanto per portare un esempio, non sarebbe mai stato in grado di verificare le attività, di controllo e di accertamento, poste in essere da 65 uffici locali: era impensabile che riportassero a lui i 65 responsabili di tali uffici. In seguito alla creazione delle direzioni provinciali, invece, il predetto direttore è diventato il punto di riferimento di una decina di persone, ed è, pertanto, in grado di controllarne l'operato.

Il tema è molto importante per noi, specialmente in questo momento di crisi. Anche più in generale, comunque, vogliamo che il rapporto tra contribuenti e fisco sia corretto. Ciò è tanto vero che, a ottobre dell'anno scorso, e di nuovo un paio di mesi fa, ho inviato a tutti i dipendenti dell'Agenzia una lettera nella quale ho ribadito che l'attività di controllo deve uniformarsi ai principi della correttezza, dell'equilibrio, della trasparenza e, tutto sommato, anche dell'autorevolezza, perché l'esercizio del potere impositivo è molto delicato, nel senso che non deve provocare un effetto contrario. Infatti, se i nostri dipendenti adottano comportamenti autoritari, anziché agire con autorevolezza, ricorrono a metodi scorretti, ovvero fanno di tutto per incassare una somma che, magari, non è da riscuotere, ci perdiamo come Stato, oltre che come Agenzia delle entrate, e induciamo all'evasione, anziché contrastarla. A questo aspetto siamo particolarmente attenti. Dopo avere inviato la lettera, proprio per ribadire l'impostazione di cui ho detto, sto convocando, presso le direzioni regionali, incontri ai quali sono chiamati a partecipare tutti i capi *team*, quindi anche i dirigenti di livello più operativo. Esisteranno sicuramente casi particolari, ma credo che siano piuttosto limitati.

Per quanto riguarda gli enti non commerciali, desidero innanzitutto fra presente che, in un anno, abbiamo svolto 1.000 controlli — quindi, un numero limitatissimo —, normalmente orientati verso quei casi nei quali è più evidente la presenza di un'attività commerciale nascosta dietro un'attività apparentemente non di tale specie. Abbiamo contezza di episodi in cui sono state riprese a tassazione situazioni che, forse, avrebbero potuto essere ignorate. Sta di fatto che i responsabili di società sportive dilettantistiche, o di associazioni sportive, non avendo una sufficiente conoscenza degli adempimenti fiscali, spesso e volentieri commettono errori banali, che ci costringono comunque ad agire.

Per questo motivo abbiamo attivato un contatto continuo, tra la direzione centrale normativa, le federazioni e le associazioni sportive, finalizzato alla formazione. Ci siamo imbattuti in casi nei quali era tutto regolare, ma mancava l'iscrizione al registro tenuto dal CONI, per cui non potevamo riconoscere le agevolazioni fiscali previste per le associazioni sportive dilettantistiche. Si tratta, in simili ipotesi, di ingenuità commesse da un presidente o da un responsabile, che però mettono anche noi in difficoltà. Stiamo svolgendo un'attività di formazione proprio per superare questo problema. Inoltre, stiamo dando disposizione ai nostri uffici di procedere a contestazioni soltanto nei limitati casi in cui svolgiamo controlli. Il fatto che siano eseguiti 1.000 controlli l'anno in tutto il territorio nazionale rappresentano significa che sono meno di dieci, in concreto, i controlli medi in ogni provincia. I nostri interventi, quindi, sono minimali e sempre più orientati verso quei soggetti che esercitano attività con notevole connotazione commerciale.

Per questi enti non sarebbe sbagliato, forse, riaprire i termini e consentire loro di regolarizzare violazioni essenzialmente formali, dovute a scarsa conoscenza.

Per quanto riguarda la suddivisione delle attività di verifica e di accertamento relative a società, ricordo, innanzitutto, che i controlli di competenza di una

direzione provinciale sono attribuiti a un ufficio unico, e che la loro ripartizione interna spetta al responsabile dell'ufficio, il quale può decidere, eventualmente, che essi siano uniformemente eseguiti sulle società e sui soci. In ogni caso, per evitare la fossilizzazione delle specializzazioni, per la quale l'esperto di persone fisiche si occupa esclusivamente di queste, abbiamo invitato ad assicurare la massima rotazione possibile a livello di direzione provinciale. Ciò non avviene, o avviene in misura minore, presso le direzioni regionali, che si occupano dei grandi contribuenti. In tali sedi è più difficile effettuare rotazioni, perché è richiesto un elevatissimo livello di specializzazione.

Per quanto riguarda la riorganizzazione dell'Agenzia, il problema è che non sempre essa è calata perfettamente nella realtà territoriale. Durante il suo intervento, onorevole Fluvi, osservavo con il presidente della Commissione che, forse, la soluzione più comoda per risolvere il problema sarebbe quella di far diventare Empoli provincia. Non credo, tuttavia, che ciò sia all'ordine del giorno.

Noi abbiamo creato un'organizzazione che, sostanzialmente, risponde bene alle esigenze di quasi tutto il territorio del Paese. Sicuramente vi sono situazioni particolari, ma proprio per questo motivo alcune aree territoriali, come quella di Empoli, già prima avevano una struttura di controllo molto forte, che è stata semplicemente spostata nel capoluogo di provincia. Ciò ci consente anche di utilizzare meglio le risorse di cui disponiamo: concentrandole a livello di capoluogo, facciamo in modo che raggiungano un grado di specializzazione maggiore, che ci consente di intervenire più efficacemente in sede di controllo.

Forse, l'unico problema è costituito dal sacrificio sopportato dal commercialista o dal diverso professionista che assiste le imprese, il quale è costretto a recarsi nella città capoluogo di provincia per discutere i controlli più complessi.

La presenza sul territorio, in termini di conoscenza dello stesso, è comunque assicurata sia dall'esperienza dei nostri fun-

zionari, sia dalla creazione di un *database* territoriale in cui evidenziamo anche le situazioni specifiche.

ALBERTO FLUVI. Direttore, lei ha fatto riferimento a situazioni particolari — non voglio insistere molto, perché sarebbe sgradevole — ed ha affermato che la soluzione più comoda sarebbe che Empoli e Imola diventassero province. Ci siamo posti il problema, ma abbiamo scelto di non dar vita alle province, proprio perché ciò comporterebbe l'istituzione della prefettura, della questura, della sede locale della Banca d'Italia e via discorrendo. Tuttavia, in Emilia e in Toscana, a Imola e a Empoli, abbiamo creato, con legge regionale, due realtà istituzionali denominate circondari, che, pur non essendo province, hanno le medesime competenze (gestiscono, ad esempio, strade e scuole).

La costituzione di vere e proprie province avrebbe determinato un aggravio per la finanza pubblica. Il livello istituzionale, però, esiste. Non si chiama provincia, ma in un altro modo. Ci sembra di aver fatto un buon lavoro.

ATTILIO BEFERA, *Direttore dell'Agenzia delle entrate*. Non ci sono né la questura, né l'INPS, e nemmeno l'Agenzia delle entrate. Esiste, però, un ufficio locale, che si occupa dei controlli massivi e cura i rapporti con i professionisti e i contribuenti. L'organizzazione di livello provinciale è chiamata in causa soltanto per la gestione delle problematiche più complesse. La presenza dei nostri funzionari è comunque assicurata, come la possibilità di discutere. Una delle proposte che sono state avanzate è di non costringere l'impresa o il professionista a recarsi nel capoluogo di provincia per la consegna di un documento: lo può fare benissimo utilizzando l'ufficio locale; soltanto la discussione del caso complesso avviene a livello di capoluogo di provincia.

D'altra parte, quando si crea un'organizzazione, si tiene conto della generalità dei casi, mentre i casi specifici devono essere gestiti dal direttore provinciale o dal direttore regionale. Non possiamo

creare un'organizzazione che si adatti al territorio in modo diversificato.

Per quanto riguarda lo spesometro, abbiamo ascoltato le osservazioni delle associazioni di categoria e, in applicazione dello Statuto dei diritti del contribuente, per dare tempo di modificare le strutture organizzative, abbiamo spostato al 1° luglio la decorrenza dei nuovi adempimenti. Riteniamo che ciò non possa incidere sulle entrate previste a bilancio, anche perché credo che l'introduzione della norma abbia indotto a una maggiore *tax compliance*, a noi particolarmente cara, in quanto costituisce lo scopo della nostra attività.

Per quanto riguarda il problema delle imprese edilizie e degli extraterritoriali, esso è più di ordine pubblico che di evasione. Vi è, comunque, una particolare attenzione da parte nostra. In generale, se costituiscono imprese o svolgono attività commerciali, gli stranieri sono sorvegliati e controllati come tutti gli altri. Per quanto riguarda le imprese edili, conosciamo perfettamente i problemi cui danno luogo (tra essi, vi è quello dell'utilizzo di personale non in regola con le vigenti disposizioni in materia di assunzione e di assicurazioni sociali obbligatorie). Noi forniamo all'INPS, in maniera continua, tutte le informazioni necessarie affinché l'Istituto verifichi la correttezza della posizione contributiva. Nasce tutto dal sommerso e poi arriva, eventualmente, a noi. Credo che i dati recentemente forniti dall'INPS sul recupero di questo tipo di evasione siano particolarmente significativi. Posso affermare, quindi, che la situazione è sotto controllo e che il fenomeno da lei segnalato, onorevole Fogliardi, è all'ordine del giorno delle attività di controllo.

Per quanto riguarda il problema posto dall'onorevole Comaroli, con riferimento alla cessione di impianti e di rami di imprese radiofoniche, più che fornire una risposta, ritengo opportuno svolgere una riflessione e pervenire, eventualmente, a una soluzione.

PRESIDENTE. Desidera aggiungere qualcosa al riguardo, dottor Betunio?

ARTURO BETUNIO, *Direttore centrale normativa*. Signor presidente, il problema che si pone nel caso di cessione di impianti radiofonici — se essi configurino o meno un'azienda — riguarda tutte le potenziali cessioni di azienda. Noi abbiamo individuato due ipotesi principali, chiedendo, dal punto di vista astratto, ciò che, secondo noi, è cessione di azienda e ciò che non lo è.

È chiaro che tra le due ipotesi da noi prese in considerazione esiste una zona grigia: occorre procedere, in simili casi, a una verifica fattuale, per appurare se il complesso di beni sia idoneo a funzionare autonomamente come impresa oppure no. Asserirlo in via interpretativa è difficile: la verifica su ciò che è azienda e ciò che non lo è deve avvenire sul terreno concreto. Come ho già detto, il problema non riguarda soltanto gli impianti radiofonici, ma tutte le potenziali cessioni di azienda in generale. La difficoltà di stabilire cosa è azienda deriva, in taluni casi, dalla necessità di svolgere una verifica concreta.

PRESIDENTE. Trasformeremo la vostra risposta in un impegno al Governo e voteremo la risoluzione.

ATTILIO BEFERA, *Direttore dell'Agenzia delle entrate*. Per quanto attiene alla cooperazione con le province di Trento e Bolzano, abbiamo a ragion veduta affermato, nella relazione, che i dati presenti nel sistema informativo dell'anagrafe tributaria, relativi ai contribuenti residenti in tali territori, o comunque assoggettati a tributi devoluti alle province di Trento e Bolzano, saranno forniti nell'ambito di apposite convenzioni di cooperazione informatica, nel rispetto della normativa sulla *privacy* e delle prescrizioni del Garante per la protezione dei dati personali. Lo stesso vale, del resto, per la cooperazione tra l'Agenzia e i comuni. Anche questi ultimi, teoricamente, potranno avere accesso ai dati dell'anagrafe tributaria. Prima di procedere in tal senso, è necessario, tuttavia, un intervento del Garante, che chiarisca quali sono gli spazi e quali responsabilità deriveranno da un

eventuale uso non corretto delle informazioni (questa è una delle preoccupazioni che sicuramente nutriamo al riguardo).

Per quanto riguarda gli interventi sulle piccole e medie imprese e le ripercussioni negative che essi potrebbero determinare, c'è un'attenzione specifica, sia dell'Agenzia delle entrate, sia del gruppo Equitalia, a non creare, in tale ambito, particolari situazioni di difficoltà. A tal fine, assume una rilevanza fondamentale l'analisi di rischio che stiamo compiendo già da tempo, e che continueremo ad affinare.

La questione presenta un altro aspetto di cui occorre tenere conto. Nello svolgimento della nostra attività, abbiamo modo di constatare che la maggior parte delle imprese italiane, piccole e medie, rispettano con puntualità gli obblighi di dichiarazione e di versamento delle imposte e, come si sente ripetere spesso, fanno anche i salti mortali per essere in una situazione di perfetta regolarità fiscale. A fronte di ciò, tali imprese sono costrette a fare i conti, sul piano concorrenziale, con soggetti che, in modo sleale, non pagano le imposte e se ne avvantaggiano. In un momento di crisi come quello che stiamo attraversando, ciò potrebbe portare addirittura all'espulsione dal mercato delle imprese sane. È per questo motivo che raccomando tutti i giorni al personale dell'Agenzia di porre una particolare attenzione, da un lato, a non essere vessatori e scorretti e, dall'altro, a far sì che la concorrenza si sviluppi in modo leale, all'interno di un contesto nel quale tutti adempiano correttamente gli obblighi tributari.

Per quanto riguarda i temi posti dall'onorevole Pagano, la nostra circolare, che egli ha citato, ha semplicemente definito cosa sia un *trust*. Prendo atto del documento che ha consegnato, dichiarandomi disponibile ad approfondire il tema, magari prima in sede informale e, successivamente, in sede formale.

Per quanto riguarda i principi contabili internazionali, mi sia consentito affermare che l'argomento ci perseguita da tempo. Mi preoccupano molto i problemi che potranno porsi quando cominceremo a

svolgere attività di controllo sui soggetti che predispongono il bilancio secondo tali principi, perché la loro applicazione lascia ampi spazi interpretativi e può creare problemi dal punto di vista della documentazione. A seguito delle modifiche introdotte dall'articolo 2, comma 26, del decreto-legge n. 225 del 2010, l'articolo 4 del decreto legislativo n. 38 del 2005 prevede, con riferimento ai principi contabili internazionali adottati con regolamenti UE entrati in vigore successivamente al 31 dicembre 2010, che con decreto del Ministro della giustizia, emanato entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore dei regolamenti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, acquisito il parere dell'Organismo italiano di contabilità e sentiti la Banca d'Italia, la Consob e l'Isvap, sono stabilite eventuali disposizioni applicative volte a realizzare, ove compatibile, il coordinamento tra i principi medesimi e la disciplina di cui al codice civile, con particolare riguardo alla funzione del bilancio di esercizio.

La possibilità di non applicare integralmente i principi contabili internazionali è, per noi, fondamentale. Avere come riferimento l'OIC va benissimo, anche in termini di interpretazione, ma credo che ciò richieda una norma. L'OIC può aiutarci a non importare, per così dire, principi che potrebbero stravolgere il nostro sistema fiscale. Peraltro, alcuni di essi hanno riflessi civilistici particolarmente delicati, che potrebbero creare difficoltà in sede di analisi dei bilanci.

Su questo punto sono pienamente d'accordo. Del resto, ho sempre manifestato perplessità in merito all'applicazione dei principi contabili internazionali.

GIAMPAOLO FOGLIARDI. Mi scusi, dottor Befera, ma mi permetto ancora di raccomandarle, senza voler in alcun modo interferire con il suo lavoro, perché è lei il direttore dell'Agenzia, che sull'aspetto del lavoro clandestino, soprattutto orientale, sia aperta un'indagine approfondita. Mi creda: dietro alcuni settori — mi riferisco al manifatturiero, e all'abbigliamento in particolare — si cela un preoccupante

retrotterra di criminalità. Ovviamente, non spetta a voi intervenire su questo aspetto. Tuttavia, esso è foriero di tanti problemi in molteplici settori della vita sociale ed economica.

I soggetti di cui stiamo parlando sembrano tutti uguali, hanno nomi molto somiglianti e non si distinguono l'uno dall'altro; non si manifestano nella vita sociale, perché non se ne trova uno in ospedale o in farmacia, e nessuno muore, però esistono.

Ci sono altre situazioni che non destano preoccupazioni, rispetto alle quali abbiamo un'opinione diversa, ma i predetti soggetti stanno veramente mettendo in difficoltà — lei ha svolto alcune considerazioni estremamente interessanti sull'aspetto della concorrenza sleale — le aziende sane, che non riescono a competere con loro.

ATTILIO BEFERA, *Direttore dell'Agenzia delle entrate*. Ne siamo perfettamente consapevoli, tanto è vero che ci stiamo già muovendo in merito. Il problema non riguarda soltanto noi, ma anche l'Agenzia delle dogane, la Guardia di finanza e gli organi preposti all'ordine pubblico. Credo che, da quest'ultimo punto di vista, l'evasione fiscale sia l'ultimo dei problemi e, in ogni caso, trascenda le possibilità operative delle forze dell'ordine.

A proposito dell'eliminazione, dal 1° luglio, della cartella di pagamento, derivante dalla concentrazione della riscossione nell'accertamento, di cui all'articolo 29 del decreto-legge n. 78 del 2010, il quale dispone che l'atto di accertamento diventa esecutivo decorsi sessanta giorni dalla notifica, premetto che l'istituto della cartella di pagamento, nato nell'Ottocento presso l'Impero austroungarico e importato nella nostra legislazione a seguito dell'Unità d'Italia, è uno strumento superato che crea soltanto problemi, tra i quali quelli della doppia notificazione (dell'atto di accertamento e della cartella) e dei tempi di esecuzione alquanto lunghi.

È vero che la recente riforma comporta un accorciamento drastico dei tempi di riscossione — dai sei agli otto mesi in meno —, ma posso assicurare che useremo la massima cautela. In effetti, abbiamo previsto che debbano intercorrere 90 giorni tra la notifica dell'accertamento e l'avvio delle attività esecutive. Faremo in modo che, specialmente nella fase di prima applicazione, i tempi siano molto più gradualmente.

È chiaro che bisogna migliorare il livello di efficienza della giustizia tributaria, perché il problema si sposta, sostanzialmente, in sede giurisdizionale. Bisogna ragionare, tra l'altro, sui tempi e sulle modalità di sospensione della riscossione da parte degli organi della giustizia tributaria. In proposito, credo che una riforma di tale materia — che non sta all'Agenzia delle entrate prospettare, anche perché siamo controparte dei contribuenti nei giudizi promossi avverso i nostri atti di accertamento — debba essere portata avanti. Piuttosto che rimanere attestati su strumenti ottocenteschi, credo sia opportuno stimolare riforme volte a migliorare e rendere più efficiente il sistema fiscale nel suo complesso, compreso il settore della giustizia tributaria.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti, anche per la documentazione consegnata, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta (*vedi allegato*), e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 14,35.**

---

IL VICE SEGRETARIO GENERALE,  
CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ED ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
AD INTERIM

DOTT. GUIDO LETTA

---

*Licenziato per la stampa  
il 21 febbraio 2012.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO