

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIANFRANCO CONTE

La seduta comincia alle 12,50.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate, nell'ambito dell'esame del disegno C. 5291, «Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita».

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, l'audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate, nell'ambito dell'esame del disegno C. 5291, «Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita».

Il direttore dell'Agenzia è accompagnato dal dottor Marco di Capua, direttore della Direzione centrale amministrazione e vicario del direttore, dal dottor Arturo Betunio, direttore della Direzione centrale normativa, e dalla dottoressa Antonella Gorret, responsabile del settore comunicazione e portavoce del direttore dell'Agenzia.

Do la parola al dottor Befera per lo svolgimento della relazione.

ATTILIO BEFERA, *Direttore dell'Agenzia delle entrate*. Come ho avuto modo di affermare anche in precedenti occasioni, confido che il disegno di legge delega per la revisione del sistema fiscale costituisca una nuova tappa nevralgica nel lungo percorso volto a costruire un rapporto leale e sereno tra Fisco e contribuenti.

Lo spirito che anima il disegno di legge delega non può che innescare un circolo virtuoso, che porti, passo dopo passo, alla conquista di una cultura della legalità fiscale, troppo spesso mancata nel Paese fino a questo momento.

Numerosi sono i passi di questo percorso: costruire una legislazione priva della sua attuale complessità; introdurre norme caratterizzate da stabilità e certezza, presupposto indispensabile per le decisioni di investimento e, quindi, per la crescita del Paese; semplificare gli adempimenti tributari, al fine di renderli snelli e facili da porre in essere; ciò senza dimenticare il progetto, a cui da tempo lavoriamo, di un'amministrazione finanziaria «illuminata», che si impegna seriamente, ogni giorno, per un'applicazione equa e intelligente delle norme tributarie.

Da tutto questo mi aspetto che qualcosa, nella cultura del nostro Paese, possa cambiare. Mi aspetto quell'evoluzione culturale che, se già appartiene a tanti, ancora non appartiene a tutti. Se guardo all'opinione pubblica, mi aspetto, in particolare, che la lotta all'evasione, più che la *mission* istituzionale dell'Amministrazione finanziaria, sia un obiettivo condiviso dalla società civile. Mi attendo che le attività di controllo fiscale non siano più percepite come forme di invasiva intrusione nelle realtà private, ma siano accettate serena-

mente, al pari di altre forme di controllo dello Stato.

Avendo a mente questi obiettivi, prima di entrare nel dettaglio dei temi che più direttamente interessano l'Agenzia, ritengo che il disegno di legge delega in esame si muova nella direzione indicata, in maniera organica e strutturata.

Meritevole di apprezzamento è la previsione contenuta nell'articolo 2, che intende realizzare l'auspicata e ormai indifferibile revisione del catasto dei fabbricati. Nel contesto dei vari interventi che la delega contempla a tal fine, basti pensare alla vetustà delle rendite attuali, che costituisce, a oggi, causa di trattamenti ingiustificatamente differenziati tra cittadini.

Le disposizioni successive (articoli 3 e 4) sono finalizzate a introdurre sistemi di monitoraggio, di importantissimo impatto tributario, relativamente all'evasione e all'erosione fiscale. L'articolo 3, rubricato «Stima e monitoraggio dell'evasione fiscale», prevede, in particolare, che siano definite metodologie di rilevazione annuale dell'evasione fiscale per tutti i principali tributi, fondate sul raffronto fra i dati della contabilità nazionale e quelli disponibili nell'anagrafe tributaria e soggette a specifica pubblicazione. A tal fine, la norma prevede l'istituzione, in seno all'ISTAT, di un'apposita commissione composta da esperti designati, oltre che dallo stesso ISTAT, dal Ministero dell'economia e delle finanze, nonché da altri ministeri e amministrazioni interessati.

Sempre nella stessa direzione, l'articolo 4 prevede la redazione annuale di uno specifico rapporto avente a oggetto le cosiddette «spese fiscali», intendendosi per tali ogni tipo di regime agevolato, anche sotto forma di esenzione, esclusione o riduzione della base imponibile, dell'aliquota e/o dell'imposta. Sul tema specifico tornerò in seguito. Per il momento, mi preme sottolineare che l'evoluzione conclusiva della normativa tributaria, e lo stratificarsi delle varie disposizioni, hanno incentivato la proliferazione di agevolazioni — da intendersi nel senso lato cui ho fatto riferimento in precedenza —, alcune delle quali assolutamente desuete alla luce

delle mutate esigenze sociali e/o economiche. Il monitoraggio annuale, che la disposizione introduce, è finalizzato, quindi, a fornire un panorama sempre aggiornato dei predetti regimi di favore, anche ai fini della loro razionalizzazione, tenendo conto di come la permanenza di alcuni regimi agevolati sia auspicabile alla luce di alcuni obiettivi di natura economica o sociale, che lo stesso legislatore della delega ha fissato.

Con analogo favore vanno guardati gli obiettivi di riforma del sistema sanzionatorio e la revisione del contenzioso tributario e della riscossione degli enti locali, contenuti, rispettivamente, nell'articolo 8 e nell'articolo 10.

Quanto al primo profilo, al di là dei principi cardine di proporzionalità e predeterminazione della pena, individuati quali criteri guida della predetta revisione, in linea certamente con i principi di ordine costituzionale, ritengo che ridurre l'area degli illeciti penalmente rilevanti, assegnando all'area dell'illecito amministrativo, in particolare, quei comportamenti che appaiono connotati da una minore gravità, o dall'assenza di intenti fraudolenti, contribuirà realmente, come enunciato nella stessa relazione illustrativa, a rafforzare la deterrenza del sistema punitivo penale.

A fronte di un sistema nel quale, troppo spesso, le risorse umane non sono in grado di fare fronte all'enorme mole di notizie di reato, l'intervento mira a dare credibilità all'intervento penale, garantendo, da un lato, la concentrazione della magistratura sulle fattispecie più rilevanti e scongiurando, dall'altro, il rischio che una dilatazione eccessiva dei reati comporta in termini di disincentivo agli investimenti (la minaccia di un intervento penale indiscriminato contribuisce sovente ad accrescere le incertezze dei contribuenti e il timore delle conseguenze, anche in termini solo reputazionali).

Analogo consenso debbo esprimere in merito alla previsione dell'articolo 10, che prosegue nell'opera di sistemazione del contenzioso tributario. L'obiettivo è, anche in questo caso, l'efficientamento della tu-

tela giurisdizionale, che passa attraverso il potenziamento delle risorse umane disponibili (professionalizzazione della magistratura tributaria e sua redistribuzione territoriale) e la riduzione del carico di lavoro dei collegi giudicanti. In linea con gli interventi normativi degli ultimi tempi, è da salutare con favore il ricorso agli istituti deflativi del contenzioso, che la legge intende incoraggiare, prevedendo, in particolare, l'introduzione delle procedure pregiudiziali per la soluzione delle controversie di modesta entità, ed estendendo uno degli istituti deflativi più importanti, la conciliazione giudiziale — oggi confinata nel solo giudizio di primo grado — anche alla fase successiva e al giudizio di revocazione.

Proseguendo in questa panoramica generale, e prima di entrare più nel dettaglio delle norme che maggiormente interessano l'operatività quotidiana dell'Agenzia, intendo fare un ultimo accenno a quelle disposizioni della delega (articoli 11, 12 e 13) che introducono criteri sostanziali, e per certi versi strutturali, di modifica della disciplina dei tributi, con particolare riferimento ai redditi di impresa e lavoro autonomo, all'IVA e alle altre imposte indirette.

Per queste ultime, il disegno di legge delega si limita a prevedere, comprensibilmente, poche linee direttrici essenziali. Per l'IVA, infatti, è fondamentale continuare l'opera di adeguamento della normativa nazionale alle direttive comunitarie, con particolare riferimento ai regimi speciali di determinazione dell'imposta e, in vista dei più recenti interventi comunitari, all'introduzione della disciplina del gruppo IVA. Quanto alle altre imposte indirette, abbandonato il progetto, previsto dalla legge delega n. 80 del 2003, della loro soppressione e sostituzione con una nuova imposta sui servizi, il disegno di legge delega in commento si limita a prevedere la razionalizzazione e il coordinamento della disciplina dei vari tributi. Profonda, a mio avviso, sarà l'opera di riforma, sotto il profilo dell'adeguamento dei presupposti e delle modalità di assolvimento delle imposte a realtà assoluta-

mente sconosciute al legislatore degli anni Settanta, tenuto conto di quanto si sono accentuate le difficoltà applicative legate a queste imposte, in special modo negli ultimi anni. Penso, per fare qualche esempio, all'assolvimento di una tipica imposta cartolare, l'imposta di bollo, in relazione ai documenti informatici e alla difficoltà di determinazione del luogo di formazione dell'atto, presupposto di territorialità di vari tributi minori, per i contratti telematici.

Il disegno di legge delega si sofferma più diffusamente sulle imposte dirette. Il primo conclamato obiettivo è l'unificazione della tassazione sui redditi di impresa e di lavoro autonomo, sulla scia dell'esperienza di alcuni Paesi europei, nei quali lo studio professionale e le imprese individuali sono assoggettate alla stessa imposizione applicata alle grandi imprese.

Come si realizza tale unificazione? Separando dal reddito di impresa vero e proprio, assoggettato a un'imposizione proporzionale più bassa, la componente che l'individuo (imprenditore individuale o professionista) ritrae a titolo di remunerazione dal proprio contributo lavorativo, assoggettata a un diverso prelievo, a titolo di imposta personale sul reddito delle persone fisiche, con aliquote marginali proprie.

La delega si prefigge, quindi, una rigida separazione, nel contesto di un reddito considerato sostanzialmente unitario fino a questo momento, tra la componente imprenditoriale, assoggettata a un prelievo di favore, e quella personale, con un duplice effetto indiretto: incentivare la capitalizzazione dell'impresa, applicando alla parte di utile investito, ossia non ritratto per motivi personali, un prelievo più mite (è evidente che questo sistema gioverà in modo particolare alle imprese di più piccole dimensioni, maggiormente interessate dalla commistione tra sfera personale e sfera imprenditoriale); garantire un equo trattamento dei redditi di lavoro « atipici », ossia dei redditi ritratti nella sfera personale dell'imprenditore, rispetto ai redditi da lavoro, per così dire, « tradizionali ».

Nello stesso tempo, la delega introduce anche significativi correttivi alla determinazione del reddito di impresa, nella consapevolezza, conclamata nella stessa relazione illustrativa, che il perpetrarsi delle esigenze di gettito ha portato allo stratificarsi di norme non sempre coordinate con le altre discipline di settore, oppure non sempre rispondenti all'obiettivo di offrire la certezza e la stabilità necessarie per agevolare gli investimenti stranieri nel nostro Paese.

Ecco, quindi, che l'articolo 12 individua nominativamente alcune aree di necessario intervento da parte dei decreti delegati, sotto i profili della fiscalità interna (il coordinamento della determinazione del reddito di impresa con i criteri di redazione del bilancio; la riformulazione della disciplina delle perdite su crediti, foriera di innumerevoli difficoltà applicative tanto per i contribuenti quanto per i verificatori; il coordinamento di tutta la disciplina fiscale con gli accordi di ristrutturazione o, più in generale, con i nuovi istituti introdotti dalla disciplina fallimentare) e dei rapporti internazionali (la residenza fiscale; l'imputazione dei redditi delle controllate estere; il rimpatrio di dividendi provenienti da Paesi a fiscalità privilegiata e via discorrendo).

Conclusa questa veloce carrellata sulle disposizioni della delega, vorrei ora soffermarmi su alcune disposizioni (articoli 5, 6, 7 e 9) che più profondamente incideranno sull'operatività dell'Agenzia.

Che l'abuso del diritto sia entrato ormai a pieno titolo nel nostro ordinamento è affermazione tanto ricorrente quanto consolidata, esattamente come certo è il fondamento dell'istituto secondo l'insegnamento ormai univoco desumibile tanto dalla giurisprudenza comunitaria quanto da quella nazionale.

Che l'abuso del diritto leda il rapporto tra Fisco e contribuente in maniera non meno grave dell'evasione fiscale — anzi, più insidiosa — è altrettanto noto. Riallacciandomi a quanto affermato al principio della relazione, direi proprio che l'abuso del diritto, da parte dei contribuenti nei confronti dello Stato, è una

delle massime espressioni di quella che ho definito assenza di una vera e propria educazione alla legalità fiscale e porta con sé la rottura, definitiva e insanabile, di quel patto di reciproca e leale collaborazione tra Fisco e contribuenti verso il quale occorre sempre più muoversi.

Sono intervenuto più volte sul tema, al fine di ribadire un concetto a mio avviso chiaro ed essenziale, oggi ancor più che in passato: affinché si addivenga a un rapporto leale tra amministrazione e amministrati, questi ultimi non devono abusare del proprio diritto, nella stessa misura in cui la prima non può abusare dell'abuso. La difficoltà sta nell'individuare l'esatto punto di equilibrio tra chi — l'Amministrazione finanziaria — è istituzionalmente preposto al controllo della legalità dei comportamenti e chi — il contribuente —, tendendo naturalmente e lecitamente verso la corretta minimizzazione del carico fiscale, deve conoscere preventivamente cosa è vietato e cosa non lo è, al fine di compiere scelte ponderate e consapevoli.

Da qui l'ormai nota necessità di una codificazione, non soltanto perché, come spiegherò a breve, la legge può dissipare molti dubbi in merito ai controversi aspetti attuativi della disciplina (presupposti, procedura, garanzie, sanzioni), ma soprattutto perché soltanto la legge può dare un fondamento certo tanto alle scelte dei privati, che sarebbero messi nelle condizioni di predeterminare serenamente le conseguenze delle loro scelte, quanto all'azione di controllo dell'Amministrazione.

Non ho mai nascosto, infatti, l'imbarazzo di un'Amministrazione lasciata nelle condizioni di ricorrere, senza regole certe, all'abuso del diritto. Penso alle difficoltà degli uffici operativi, quotidianamente in contatto con una variegata realtà, nella quale si nascondono comportamenti insidiosi non immediatamente percepibili. Penso al rischio — quasi alla tentazione, direi — di accertamenti meramente prudenziali, in presenza di fattispecie di dubbia elusività, fondati principalmente sul timore di contestazioni da parte degli organi preposti al controllo dell'operato

dell'Amministrazione. Penso, nello stesso tempo, al circolo vizioso che può innescarsi: la sensazione di « vessazione » da parte dei contribuenti onesti, convinti della onestà e trasparenza delle loro scelte, non sempre agevoli; la sottrazione di tempo e risorse, a danno della repressione dei comportamenti realmente dannosi, con il conseguente rischio di impunità; il danno reputazionale di un'Amministrazione ritenuta, troppo spesso, non in grado di svolgere serenamente la sua missione.

Ecco perché, di fronte alle previsioni dell'articolo 5, non posso che manifestare con entusiasmo il mio apprezzamento. Ciò non perché siano mancati pregevoli tentativi di codificazione in ordine alla nozione e alla disciplina in tema di abuso, ma perché la sua previsione all'interno della delega conferma il ruolo chiave che l'istituto assume nel panorama fiscale nazionale.

Sul contenuto della delega resta sostanzialmente poco da dire.

Occorrerà, da parte dei decreti delegati, intervenire su aspetti più specifici, tra i quali, *in primis*, la difficile definizione di condotta abusiva come uso distorto di strumenti giuridici idonei a ottenere un risparmio d'imposta. La delega si preoccupa, in modo condivisibile, di preservare la libertà di scelta dei contribuenti, fissando alcuni elementi chiave nella elaborazione della nozione di condotta abusiva. L'operazione abusiva non è, in sé, civilisticamente illecita o vietata, ma ne sono inopponibili gli effetti fiscali. Lo scopo prevalente dell'operazione deve essere quello di ottenere un vantaggio fiscale in assenza di ragioni extrafiscali di un certo peso, eventualmente anche soltanto in termini di efficientamento organizzativo, strutturale e funzionale dell'azienda. La disciplina applicativa contempla una serie di garanzie a favore del contribuente, costruite sulla falsariga di quanto attualmente previsto dall'articolo 37-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973.

Il secondo aspetto che tocca profondamente l'attività dell'Agenzia, seguendo una direttrice lungo la quale, alla luce dei

recenti interventi normativi, ho già da tempo indirizzato i miei uffici e le mie strutture, è la previsione del rafforzamento della cooperazione tra amministrazione e contribuenti.

La relazione illustrativa al disegno di legge delega si sofferma, in particolare, su uno dei molteplici profili, dettagliatamente individuati dall'articolo 6, di tale cooperazione: quello della *enhanced relationship*, raccomandato dall'OCSE, che si traduce, nel caso di specie, nella previsione di sistemi aziendali di gestione e controllo del rischio fiscale, pensati principalmente per i soggetti di grandi dimensioni.

La medesima relazione enfatizza l'importanza del processo, che porta, da un lato, a inglobare nella struttura dell'impresa la funzione di gestione del rischio fiscale e, dall'altro, a modificare profondamente il sistema dei controlli dell'Amministrazione, che non verteranno più, presumibilmente, sul corretto adempimento dei singoli obblighi fiscali, ma su affidabilità, lealtà e trasparenza del sistema di *governance* aziendale adottato.

Si tratta certamente di un cambiamento radicale, il quale non esaurisce la portata profondamente innovativa dell'articolo 6 e del principio di cooperazione che questo intende introdurre. Nell'articolo 6, infatti, c'è di più: oltre alle *enhanced relationship*, corredate dalla previsione della possibilità di introdurre anche semplificazioni o misure agevolate per i grandi contribuenti virtuosi, c'è anche il tutoraggio delle imprese di media dimensione e dei contribuenti persone fisiche, in termini di ausilio nella predisposizione delle dichiarazioni, nel calcolo delle imposte da versare o, più in generale, nell'espletamento materiale degli adempimenti fiscali.

Sono anni, ormai — e se ne vedono sempre più i risultati — che l'Agenzia, nell'ambito delle sue funzioni, lavora in tale direzione. Innanzitutto, abbiamo ricercato soluzioni interpretative volte a evitare che gli errori formali dei contribuenti (vale a dire, quelli che non incidono sul versamento dei tributi e che non ostacolano l'attività di controllo) comportino per essi inutili iter burocrati-

tici e, nello stesso tempo, un inutile dispendio di risorse per l'Agenzia. Inoltre, abbiamo potenziato i servizi erogati, pur a fronte di un incremento significativo del numero dei contribuenti che accedono ai nostri sportelli. Abbiamo anche incentivato il ricorso ai servizi telematici: tra i tanti, offriamo il rilascio di certificati, la registrazione dei contratti di locazione, la richiesta della sostituzione del codice fiscale e via dicendo. Abbiamo, altresì, cercato di rendere più efficienti e veloci molti processi di gestione dei principali tributi (*in primis*, liquidazione delle dichiarazioni ed erogazione dei rimborsi).

Non posso dimenticare, peraltro, la significativa esperienza del tutoraggio, introdotto dall'articolo 27 del decreto-legge n. 185 del 2008, per le imprese con volume d'affari o ricavi non inferiori a 200 milioni (il limite è stato abbassato a 100 milioni). Lo strumento, a metà strada fra le attività di controllo e quelle tendenti a rafforzare la cooperazione tra fisco e contribuente, anche al fine di innalzare il grado di adeguamento spontaneo, si sostanzia nel monitoraggio dei comportamenti fiscali posti in essere dai contribuenti, attraverso l'utilizzo di approcci differenziati in funzione delle caratteristiche delle attività svolte.

Infine, siamo ancora seriamente impegnati nell'attuazione di quella che potrei definire la prima tappa del percorso a cui sta pensando il Governo: il regime della cosiddetta « trasparenza » di cui al decreto-legge n. 16 del 2012, che, pur essendo alimentata dall'ulteriore aspetto della premialità del comportamento del contribuente virtuoso, si pone in linea di netta continuità con le misure contemplate dall'articolo 6, comma 3, del disegno di legge delega.

Una notazione a parte, pur nel contesto delle misure di rafforzamento della cooperazione, merita il richiamo alla disciplina degli interpelli, alla cui razionalizzazione tende il comma 4 dell'articolo 6. Strumento già conosciuto prima dello statuto dei diritti del contribuente, sotto le forme dell'interpello antielusivo e dell'interpello per la disapplicazione delle norme

antielusive, l'istituto ha avuto una rapidissima proliferazione a seguito della sua generalizzazione, perdendo in taluni casi la sua natura di strumento a disposizione del contribuente per conoscere preventivamente il parere dell'Amministrazione su un caso concreto e personale.

Mi preme sottolineare due aspetti principali sui quali si è soffermato, in modo condivisibile, il disegno di legge delega: l'omogeneità della disciplina e la necessità di creare un coordinamento chiaro dell'istituto con la successiva fase giurisdizionale.

L'omogeneità è un obiettivo difficile, ma perseguibile. Vero è che il nostro sistema conosce diversi tipi di interpello, introdotti nel corso degli anni, in ragione del fatto che diversi sono gli effetti che le istanze e le risposte producono. Ci sono gli interpelli eminentemente interpretativi, quelli interpretativi sull'elusione, che si pongono in un rapporto di specie a genere con i primi, e gli interpelli disapplicativi, che, pur non perdendo mai la loro natura di pareri, come tali non vincolanti, manifestano l'avviso dell'Agenzia in ordine a una fattispecie per la quale la legge è alquanto chiara (un componente non è deducibile, un credito non è utilizzabile, un'agevolazione non è invocabile e così via). Pur nella specificità delle tipologie, altrettanto vero è che uniformare le procedure è possibile sia per quanto riguarda l'individuazione delle strutture competenti, sia per quanto attiene ai tempi e alle modalità di comunicazione delle risposte.

Anche nell'ambito della tutela giurisdizionale vi è un obiettivo che appare necessario perseguire. All'indomani dell'entrata in vigore dello Statuto dei diritti del contribuente, nessuno aveva mai messo in dubbio che l'interpello, in quanto parere dell'Amministrazione, fosse atto non impugnabile, e ciò non tanto per il principio di tassatività (vera o presunta) degli atti impugnabili dinanzi alle commissioni tributarie, tra i quali non sarebbe nominativamente indicato l'interpello, quanto per l'assenza di lesività delle risposte all'istanza di interpello. Questo assioma, che appariva quasi incontestabile, oggi è sem-

pre più spesso messo in discussione (purtroppo, anche a opera della giurisprudenza di legittimità). È comprensibile che l'aumento delle tipologie di interpello, e soprattutto delle fattispecie in relazione alle quali l'istanza può esser presentata, abbia creato un forte disorientamento tra gli operatori. Tuttavia, il ricorso avverso agli interpelli, a maggior ragione in un momento caratterizzato dalla ricerca di soluzioni concordate e di strumenti di deflazione del contenzioso, diviene una realtà sempre più preoccupante. Sono fermamente convinto che l'interpello non possa perdere la sua natura di parere. Depongono in tal senso la legge e, ancor prima, i modi e i tempi di elaborazione delle risposte. L'interpello, infatti, non si sovrappone in alcun modo alle attività di controllo, né le esaurisce, essendo i controlli regolati da altri principi — tra le tante considerazioni, basti pensare che essi non sono mai avviati su impulso di parte —, da altre tempistiche — per definizione, i controlli non sono mai preventivi —, nonché da altre finalità.

Mi aspetto, quindi, che l'attuazione della legge delega porti a tracciare una disciplina più semplice e uniforme di quella attuale, senza che ciò faccia perdere la specificità delle singole tipologie di interpello, in grado di orientare meglio le scelte dei contribuenti quanto l'avviso della giurisprudenza, che, come anticipato, negli ultimi anni, si è rilevata incline a riconoscere l'immediata impugnabilità delle risposte all'interpello.

Un altro importantissimo capitolo del disegno di legge delega è quello concernente la semplificazione dei regimi e degli adempimenti fiscali.

Ho già avuto modo di affermare che serve un cambiamento culturale da parte di tutti: contribuenti e Amministrazione. Se ciò è vero, va detto, però, che la complessità del sistema fiscale non giova, nella misura in cui soltanto da un sistema normativo chiaro possono nascere modelli di dichiarazione alla portata di tutti e adempimenti facili da porre in essere.

Dalla semplificazione discenderebbe un effetto complessivamente positivo per il

sistema: risparmio di tempo e di costi per i contribuenti, che si sentirebbero meno vessati dall'amministrazione; più risorse disponibili per l'Agenzia, meno impegnata a coordinare una massa di informazioni, a volte già disponibili o, comunque, superflue.

Non posso che chiudere con una notazione relativa all'articolo 9, dedicato all'attività conoscitiva e di controllo.

Costante deve essere la ricerca dell'equilibrio tra la tutela della sfera del contribuente e l'esigenza, costituzionalmente garantita, dell'esplicazione delle attività di verifica fiscale.

In questo senso, ritengo non debbano mai arrestarsi la ricerca e il potenziamento delle cosiddette misure preventive, attraverso le quali l'Amministrazione può reperire una serie di informazioni utili, che, diversamente, dovrebbe acquisire ricorrendo alle tradizionali attività ispettive, indubbiamente più invasive. Sotto tale profilo, il disegno di legge delega prosegue nel percorso, già avviato dal decreto-legge cosiddetto « salva Italia », di limitare l'uso del contante. Inoltre, il rafforzamento dell'attività conoscitiva e di controllo è basato sul potenziamento del ricorso alla fatturazione elettronica, rispetto alla quale l'Agenzia si è già impegnata nella ricerca di soluzioni estremamente flessibili, e sull'utilizzo delle informazioni contenute nelle banche dati a disposizione dell'Agenzia, che può costituire un importante strumento di riduzione dei controlli. La previsione secondo la quale l'Amministrazione finanziaria dovrà lavorare, nella direzione tracciata dal disegno di legge delega, al fine di implementare tali informazioni, anche mediante il rafforzamento della cooperazione con altri soggetti, non può che essere salutata con estremo favore.

Venendo alle disposizioni che disciplinano, nello specifico, le modalità di effettuazione dei controlli, di maggior rilievo è la previsione, contenuta alla lettera b) dell'articolo 9, che, oltre a sancire il principio della riservatezza dell'attività di controllo fino alla chiusura del procedimento di accertamento, richiama: il principio

della minimizzazione dei controlli, in particolare della loro invasività, in special modo quando le verifiche interferiscono con lo svolgimento delle attività economiche, garantendo il rispetto del principio della proporzionalità rispetto all'obbligo perseguito; il potenziamento del contraddittorio precontenzioso, che da strumento episodico (penso, ad esempio, alla storica centralità del contraddittorio nella disciplina dei coefficienti, dei parametri e, attualmente, degli studi di settore) deve diventare, tendenzialmente, paradigma generale di riferimento. Non si tratta certo di novità assolute. Penso alle garanzie stabilite dall'articolo 12 dello statuto dei diritti del contribuente, o al recente intervento del decreto-legge cosiddetto « salva Italia » sulle disposizioni del decreto-legge n. 70 del 2011 disciplinanti le attività di verifica, che ha portato alla codificazione del principio di concentrazione e di coordinamento dei controlli da parte di tutti i soggetti interessati. Credo, tuttavia, che la previsione a opera del disegno di legge delega valga a conferire alle predette previsioni dignità di principi portanti della riforma del sistema fiscale.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendano porre quesiti o formulare osservazioni.

COSIMO VENTUCCI. Dottor Befera, la nuova disciplina relativa al pagamento delle pensioni impone, ove l'importo da incassare superi i 1.000 euro, l'apertura di un conto corrente bancario o postale.

Ebbene, una signora di 96 anni, che ricopre, per pura rappresentanza, la carica di presidente di una società, pur essendo ignara di tutto ciò che può essere connesso alla concreta gestione dell'impresa, si reca presso una banca, dalla quale si vede rifiutare l'apertura del conto corrente, in quanto titolare di un appartamento sul quale Equitalia ha iscritto, a sua insaputa, un'ipoteca di 110.000 euro, a fronte di un debito per interessi di mora relativi a tributi doganali (dovuti per gli anni 2002, 2003 e 2004).

Direttore, lei ha introdotto il suo discorso con una proposizione che condi-

vido, così come condivido tutta l'attività che state compiendo. Premetto, anzi, che non c'è alcuna obiezione da muovere a proposito di quanto state facendo: si può solo starvi vicino.

Lei ha fatto riferimento, in particolare, a un lungo percorso, volto a costruire un rapporto leale e sereno tra Fisco e contribuenti. Orbene, abbiamo già avuto modo di sollevare, più volte, il problema delle sanzioni derivanti dall'omesso o ritardato pagamento dei tributi e, se non ricordo male, mi sembra che lei fosse piuttosto favorevole al loro mantenimento secondo la configurazione attuale, perché il contribuente che ne viene colpito impara, in tal modo, ad adempiere correttamente i propri obblighi tributari.

Tuttavia, poiché le sanzioni attualmente applicate sono in qualche misura usurarie, ritengo si debba fare qualcosa per modificare la situazione. Da questo punto di vista, un progresso rilevante si può ottenere proprio costruendo, come lei auspica, direttore, un rapporto leale e sereno tra Fisco e contribuenti. Tornando al caso che ho citato in precedenza, non sembra ispirarsi a tale logica l'operato dell'amministrazione che iscrive un'ipoteca su un immobile senza che il proprietario, nella fattispecie una donna di 96 anni, venga a conoscenza di tale iniziativa. È assurdo! Una simile attività non è civile, né accettabile, indipendentemente dalla sottostante esigenza del recupero di un credito da parte dello Stato.

Io chiedo che il rapporto tra Fisco e contribuenti sia più stretto. In un caso come quello che ho richiamato non possono bastare, per iscrivere ipoteca su un immobile, tre notifiche, *sic et simpliciter*, tra il 2002 e il 2012. È chiaro che simili vicende danno luogo a contenziosi, volti innanzitutto a verificare se le sottoscrizioni apposte per ricevuta degli atti notificati siano valide e autentiche.

Credo che la moderna tecnologia, soprattutto informatica, ci fornisca di mezzi idonei a consentire l'instaurazione di un rapporto più stretto tra l'Amministrazione finanziaria e i contribuenti. Se non ce ne serviamo, può capitare che chi è colpito da

sanzioni, o da misure connesse alla loro applicazione, ne venga a conoscenza soltanto quando si reca in banca per aprire un conto corrente...

GIANLUCA FORCOLIN. C'è un argomento, in particolare, in merito al quale vorrei avere alcune delucidazioni.

La relazione svolta dall'onorevole Fluvi nella seduta dell'11 settembre scorso ha posto l'accento sulla semplificazione del sistema fiscale nazionale, necessaria sia per rispondere alle diffuse aspettative dei cittadini, delle famiglie e delle imprese, sia per facilitare la stessa lotta all'evasione. Tutti auspichiamo la semplificazione burocratica, anche per rendere meno oppressivo il trattamento dei contribuenti e, in particolar modo, delle imprese.

Anche la sua relazione, dottor Befera, contiene accenni in tal senso. Tuttavia, poiché le audizioni servono anche per avere suggerimenti dagli auditi, in questo caso dall'Agenzia delle entrate, riterrei opportuno che si entrasse nel merito delle misure di semplificazione possibili. In un passo della relazione si dice che il disegno di legge delega avvia un percorso di semplificazione che agevolerà la vita di imprenditori e contribuenti, senza fornire, tuttavia, alcuna indicazione di merito sui temi più rilevanti. Insomma, mi sembra che si spendano tante belle parole, ma che non ci sia mai spazio per concretizzare il discorso, in particolare attraverso suggerimenti da utilizzare, nel prosieguo dei lavori in sede referente, per la formulazione di proposte emendative.

Non vorrei che il disegno di legge delega, come capita spesso, servisse per enunciare soltanto in astratto quelle soluzioni che sono tanto attese dai contribuenti, senza che alle enunciazioni segua, poi, qualcosa di concreto.

Anche in vista delle prossime audizioni, sarebbe opportuno avere, al di là dell'enunciazione di belle intenzioni, suggerimenti pratici, al fine di arricchire di contenuto concreto il testo del provvedimento prima di licenziarlo per l'Assemblea.

MARCO CAUSI. La prima domanda, direttore, è relativa all'articolo 3, il quale prevede, al comma 1, l'introduzione di norme dirette a definire una metodologia di rilevazione dell'evasione fiscale, riferita a tutti i principali tributi, basata sul confronto tra i dati della contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'anagrafe tributaria. Si tratta di una delle proposte indicate dal presidente Giovannini, il quale ha presieduto il Gruppo di lavoro su « Economia non osservata e flussi finanziari », istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze in vista della riforma fiscale.

Oltre alla rilevazione ufficiale del *tax gap*, l'articolo 3 del disegno di legge stabilisce, al comma 2, che il Governo redige annualmente, all'interno della procedura di bilancio, un rapporto sulla strategia seguita e sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto dell'evasione fiscale. Una volta definito il *tax gap*, si ha uno strumento ulteriore per valutare l'attività dell'Agenzia rispetto agli obiettivi posti. Le chiedo, in proposito, se non sembri opportuno specificare meglio il rapporto tra ciclo di stima del *tax gap* e valutazione *ex post* dei risultati di recupero da parte dell'Agenzia. Anche in relazione alla legge di cui al sesto comma dell'articolo 81 della Costituzione e all'articolo 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012, il predetto ciclo di stima potrebbe essere collegato con maggiore chiarezza alle procedure di bilancio.

La seconda domanda è relativa alla riforma del catasto. Come sicuramente sa, direttore, si nutrono molti dubbi, nell'ambito della Commissione, sulle scelte operate dal Governo in merito all'organizzazione delle agenzie fiscali. Prevalde, tra noi, l'idea che, se l'Agenzia del territorio, in particolare, dovesse essere coinvolta in una rilevante operazione di riorganizzazione, a quel punto, la sua principale preoccupazione sarà, nei prossimi mesi, proprio la riorganizzazione. Ciò rischia di ridurre la portata concreta dell'obiettivo di riforma del catasto. La Commissione ha anche approvato una risoluzione in merito. Qual è la sua opinione, direttore, sulla possibilità di procedere a una rior-

ganizzazione delle agenzie fiscali coerente con gli obiettivi del disegno di legge delega?

La terza domanda è, forse, un po' ingenua (il professor Leo sarebbe sicuramente in grado di darmi una spiegazione). Con riferimento all'abuso del diritto, non capisco quali potrebbero essere gli strumenti preventivi per garantire una migliore collaborazione e trasparenza tra Amministrazione finanziaria e imprese. Perché non l'interpello? La relazione mi ha già aiutato a capire alcune cose, ma vorrei comprendere meglio perché l'interpello preventivo non possa essere considerato un valido strumento per evitare il contenzioso in materia di abuso del diritto.

Infine, direttore, il disegno di legge delega contiene una disposizione relativa al riordino della riscossione degli enti locali. Noi ci siamo conosciuti quando si è cominciato a porre il problema — che ancora sussiste — della riscossione di somme di piccolo ammontare da parte di Equitalia. Vorrei un suo parere al riguardo. È mia opinione — lo dico con franchezza — che incorporare tale attività da Equitalia sia diseconomico. In questo momento, l'opinione maggioritaria, anche nell'ANCI, è in senso contrario. Tuttavia, ritengo fortemente diseconomico, avendo già una struttura, istituirne un'altra: chiaramente, costerà di più.

Poiché sappiamo, per esperienza, che quel tipo di lavorazione ha bisogno di una logica organizzativa specifica, mi domando se non sia possibile controproporre che, all'interno di Equitalia, sia organizzata una divisione operativa dedicata, con suoi particolari processi produttivi, alla riscossione degli enti locali, instaurando, eventualmente, una forma di *co-governance* tra tali enti e il Ministero dell'economia e delle finanze. Una divisione operativa organizzata all'interno di Equitalia consentirebbe di realizzare economie di scala.

FRANCESCO BARBATO. Ringrazio il direttore dell'Agenzia delle entrate e il suo team.

La lotta all'evasione — *vexata quaestio* — è un chiodo fisso per noi di Italia dei Valori. Secondo i dati del 2011 — prego il direttore di correggermi se sbaglio —, su 12 miliardi di euro di entrate, circa 5,5 sono derivanti dai controlli automatizzati. Vorrei conoscere la provenienza specifica, nell'ambito di questi 12 miliardi, delle altre somme. Segnatamente, vorrei sapere quanto proviene dall'applicazione del principio dell'abuso del diritto. Non si riesce a saperlo. Vorrebbe saperlo anche la Corte dei conti. Noi riteniamo sbagliato fare cassa attraverso l'abuso del diritto, così come elaborato dalla giurisprudenza (manca ancora, infatti, una disciplina legislativa in materia). Si tratta di un'« arma nucleare » che il Fisco può utilizzare contro le imprese. In uno Stato di diritto non si può prescindere dalla certezza del diritto: se lo si fa, si intimidiscono e si fanno scappare le imprese esistenti e si allontanano gli investitori esteri. Di fronte a una situazione aleatoria come quella che stiamo vivendo, l'utilizzo dell'abuso del diritto è ancora più preoccupante. Pertanto, direttore, vorrei conoscere l'ammontare dei proventi incassati finora per effetto dell'applicazione dell'abuso del diritto e sapere, inoltre, qual è, secondo l'Agenzia, la proiezione per la fine del 2012. In questo modo, potremo avere un quadro completo, che ci servirà per svolgere meglio il nostro compito. Mi farebbe piacere collaborare alla costruzione di uno Stato maggiormente improntato ai principi dello Stato di diritto, perché anche a me piacciono le certezze.

A che punto è il « redditemetro »? Ci sono adempimenti cui è tenuto il Ministero dell'economia e delle finanze, oppure siete voi in ritardo?

Il suo collega direttore dell'Agenzia del demanio ha dichiarato in audizione, la settimana scorsa, che erano in corso riunioni per cominciare a dare attuazione alle misure recate dal decreto-legge n. 95 del 2012 in materia di razionalizzazione del patrimonio pubblico, di riduzione delle locazioni passive e di interventi di manutenzione. Gli ho fatto notare che siamo a settembre e che molti dei provvedimenti

da attuare risalgono ormai all'inizio dell'anno. Intanto, mentre gli italiani hanno pagato la prima rata dell'IMU e si accingono a pagare anche la seconda, voi state ancora studiando per dare attuazione a svariate misure di riduzione della spesa pubblica. Il fatto è che, mentre voi studiate, il malato sta morendo...

La seconda domanda riguarda un'altra nota dolente: Equitalia. Per sgombrare subito il campo da possibili equivoci, le ricordo, direttore, che portai alla società di riscossione la solidarietà mia e di Italia dei Valori quando, a dicembre dello scorso anno, l'esplosione di un plico ferì il direttore di un ufficio di Roma. Noi di Italia dei Valori siamo vicini, senza « se » e senza « ma », ai servitori dello Stato che fanno rispettare le regole. Ciò premesso, Equitalia percepisce un aggio del 9 per cento (dal 1° gennaio 2013, esso scenderà all'8 per cento), che le imprese e i cittadini percepiscono come usurario. In effetti, un aggio così elevato è tale da giustificare il riferimento dell'appellativo « cravattaio » anche allo Stato. Il pagamento di percentuali di aggio così alte danneggia in maniera rilevante i cittadini e le imprese. Vorrei sapere, quindi, se ci sarà il passaggio dall'applicazione di un aggio al semplice rimborso dei costi.

Rimanendo in tema, a decorrere dal 31 dicembre 2012, la società Equitalia Spa, nonché le società per azioni dalla stessa partecipate, cesseranno di effettuare le attività di accertamento, liquidazione e riscossione, spontanea e coattiva, delle entrate, tributarie o patrimoniali, dei comuni e delle società da essi partecipate, i quali provvederanno direttamente alla gestione delle proprie entrate. In proposito, le chiedo, direttore, se la riscossione funzionerà meglio, e se i comuni siano attrezzati per gestirla. Poiché si terranno gare, la riscossione tornerà in mano ai privati? Sento parlare, ad esempio, di società romane. Le cose andranno meglio affidando la riscossione ai privati?

ATTILIO BEFERA, *Direttore dell'Agenzia delle entrate*. Costerà di più o di meno?

FRANCESCO BARBATO. Le chiedo di esprimere un parere.

Vengo a una domanda relativa al condono IVA del 2002, dell'ex Ministro Tremonti.

Con le note sentenze del 17 luglio 2008 (causa C-132/06) e dell'11 dicembre 2008 (causa C-174/07) la Corte di giustizia europea ha ritenuto che la Repubblica italiana, avendo previsto, agli articoli 8 e 9 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria per il 2003), una rinuncia generale e indiscriminata all'accertamento delle operazioni imponibili effettuate nel corso di una serie di periodi di imposta, sia venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi della normativa europea in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra di affari.

Successivamente, la Corte costituzionale ha affermato, nella sentenza 25 luglio 2011, n. 247, che il rilevato contrasto con l'ordinamento comunitario comporta l'obbligo del giudice e dell'Amministrazione finanziaria italiani di non applicare le norme nazionali relative al suddetto condono, da cui discendono la riespansione del potere accertativo dell'Amministrazione finanziaria e l'applicabilità della normativa concernente il raddoppio dei termini di accertamento, in presenza di violazioni tributarie di rilevanza penale, ai sensi del decreto legislativo n. 74 del 2000.

Da ultimo, l'articolo 2, comma 5-ter, del decreto-legge n. 138 del 2011 ha disposto la proroga di un anno dei termini per l'accertamento nei confronti dei contribuenti che hanno aderito al condono di cui alla legge n. 289 del 2002. Se sbaglio mi corregga, ma credo che i predetti termini scadano il 31 dicembre 2012. Vorrei sapere, quindi, se siano stati effettuati accertamenti, quanto sia stato recuperato fino a oggi e quanto prevediate di recuperare entro il 31 dicembre 2012.

Infine, direttore, vorrei leggerle la trascrizione di una intercettazione telefonica, come riportata dalla stampa: Befera: « Raggosta era quell'amico tuo, no? ». Sangermano: « Diciamo di sì ». Befera: « Il mafioso? ». Sangermano: « Sì, era quello lì. ».

Befera: « Ah, tu eri amico dei mafiosi? Ammazza, che figlio di mignotta che sei! ». Siamo a conoscenza di questi fatti grazie al lavoro svolto dalla DDA di Napoli e dai magistrati Teresi, Milita e Curcio.

Ebbene, come ho già detto in molteplici occasioni, anche in questa sede, non vorrei essere sempre costretto ad aspettare che i pubblici ministeri svolgano le indagini e che gli organi giudicanti pronuncino le sentenze. Tornando a Sangermano, durante una perquisizione a casa sua sono stati rinvenuti 40.000 euro in una scatola da scarpe (invece, ai pensionati imponiamo la tracciabilità per una pensione di 1.000 euro, che deve essere accreditata su un conto corrente postale o bancario...). Quando, dopo l'intercettazione, è stato ascoltato dai pubblici ministeri di Napoli, direttore, lei ha dichiarato che, all'inizio, il rapporto tra Sangermano e Fedele Ragosta le risultava equivoco, perché non capiva se il secondo avesse intimorito il primo, al fine di condizionarne l'attività di servizio.

Dottor Befera, se il direttore dell'Agenzia delle entrate della Campania intrattiene rapporti di natura equivoca con soggetti ritenuti collegati al clan camorristico dei Fabbrocino, o è condizionabile nell'attività di servizio, le sembra opportuno nominarlo direttore dell'Agenzia delle entrate dell'Emilia-Romagna?

Io non vorrei dover aspettare, anche stavolta, che la magistratura porti a conclusione i procedimenti di propria competenza: siamo noi a dover fare il nostro dovere. Una persona come Sangermano non può essere un dirigente della pubblica amministrazione, né può andare a dirigere l'Agenzia delle entrate dell'Emilia-Romagna. Dopo che è risultato coinvolto in vicende poco chiare in Campania, lo trasferiamo? Non so se un provvedimento di allontanamento rientri nei suoi poteri, direttore, ma io una persona così la caccerei dalla pubblica amministrazione. A prescindere dalle sentenze e dai giudicati, c'è bisogno di persone capaci di tenere un comportamento conforme ai canoni etici e morali. Vogliamo agire per avere una pubblica amministrazione sana, che si muova rispettando l'etica in modo spon-

taneo, oppure vogliamo aspettare le sentenze, continuando, nel frattempo, con la solita palude e con il valzer delle poltrone?

La settimana scorsa, il collega D'Antoni si è rivolto al Ministro Passera dandogli del « tu »: poiché era questa la consuetudine tra loro, non era il caso, ha detto il collega, che si dessero ipocritamente del « lei » in audizione.

Anche noi ci diamo solitamente del « tu », direttore. Ebbene, non so se mi sarà ancora consentito farlo dopo l'ultima domanda che sto per porle.

Il suo trattamento retributivo annuale, direttore, rientra nei limiti di cui all'articolo 23-ter del decreto-legge n. 201 del 2011 e al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 febbraio 2012? Quanto guadagna? Glielo chiedo anche perché ritengo che i primi mille *manager* d'Italia dovrebbero essere i parlamentari. Certi stipendi di alti dirigenti mi paiono vere ingiustizie, che è difficile riuscire a digerire. Vorrei sapere, pertanto, qual è il suo stipendio attuale, quanto costa allo Stato e se, oltre a essere alla guida dell'Agenzia delle entrate e di Equitalia, faccia parte anche di consigli di amministrazione di altre società pubbliche. Insomma, oltre all'entità dei suoi guadagni, mi piacerebbe conoscere anche l'estensione della sua sfera di influenza e di potere all'interno della pubblica amministrazione.

Mi dica poi se, in privato, potrò continuare a darle del « tu ».

MAURIZIO LEO. Ringrazio il direttore Befera, e gli altri dirigenti dell'Agenzia presenti, per gli interessanti spunti contenuti nella relazione.

La prima questione che desidero sollevare riguarda, in generale, la specifica tematica del reddito di impresa, a proposito del quale si evidenzia, nella relazione, come il disegno di legge delega introduca significativi correttivi ai criteri per la sua determinazione.

Non ritenete che siano maturi i tempi per cambiare il meccanismo impositivo delle imprese, distinguendo nettamente quelle di dimensioni medie e grandi, ri-

spetto alle quali l'imposizione è collegata a una specifica disciplina contabile e al bilancio, dalle imprese di dimensioni ridotte, in relazione alle quali gli elementi conoscitivi già a disposizione dell'Amministrazione finanziaria potrebbero consentire una determinazione induttiva del reddito?

Ciò potrebbe aprire la strada a un meccanismo di concordato preventivo, che, oltre a semplificare la vita tanto alle imprese quanto all'Amministrazione finanziaria, produrrebbe un gettito maggiore di quello assicurato dai parametri oggi in uso, come studi di settore e altri.

Rispetto all'impostazione degli anni Settanta, secondo la quale per tutte le imprese, da quelle di piccolissime dimensioni a quelle di grande dimensioni, la base di riferimento è costituita dal bilancio e dalla contabilità, si fare un ulteriore passo in avanti. Qualcosa è stato fatto già con il decreto-legge n. 201 del 2011 (cosiddetto « salva Italia »). È apprezzabile, ad esempio, l'intervento che preclude, a determinate condizioni, gli accertamenti analitico-induttivo e induttivo. Sarebbe importante se nel disegno di legge delega e nei decreti delegati si potesse fare un ulteriore sforzo.

La seconda questione riguarda l'abuso del diritto. Tutti salutiamo con favore la norma, sperando che ad essa si dia attuazione al più presto. C'è, tuttavia, qualcosa che manca all'appello, per così dire, e che terrorizzerà sia le imprese italiane, sia quelle straniere che pensano di radicarsi in Italia.

Mi riferisco alla mancanza di chiarezza in ordine alla rilevanza agli effetti penali dell'abuso del diritto. Nel testo originario era scritto che le sanzioni penali non si applicavano all'elusione e all'abuso del diritto. L'eliminazione di tale dicitura, per effetto di interventi « superiori », lascia le imprese nell'incertezza più profonda, perché rimane nell'arbitrio delle diverse procure della Repubblica valutare se l'operazione sia o meno penalmente rilevante. Una procura potrebbe orientarsi per la rilevanza penale dell'elusione, e un'altra in senso contrario, con la conseguenza che al

contribuente potrebbe essere perseguito penalmente a seconda che il criterio di individuazione applicabile attribuisca la competenza territoriale all'uno o all'altro ufficio giudiziario.

Non voglio entrare nella polemica, sempre aperta, circa l'opportunità di prevedere sanzioni penali in materia tributaria. Mi limito a rilevare l'opportunità di stabilire espressamente, nel testo normativo, se le sanzioni penali debbano o non debbano trovare applicazione. Non dire alcunché al riguardo è la scelta peggiore che possiamo fare, perché non soltanto lasceremmo nell'incertezza i contribuenti, ma ci muoveremmo anche in controtendenza rispetto a quanto affermato di recente dallo stesso Ministro Severino a proposito della certezza del diritto e della necessità di regole chiare affinché le imprese estere vengano a operare in Italia.

La terza questione riguarda la riscossione. È meritorio l'intervento che rivede, sia pure con le criticità che emergeranno, la riscossione degli enti locali. Penso, tuttavia, che occorra fare chiarezza anche in ordine alla riscossione dei tributi erariali. Oggi, la legislazione sulla riscossione dei tributi erariali è parcellizzata: la riscossione cosiddetta « spontanea » è disciplinata, in parte, dal decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973 e, in parte, dal decreto legislativo n. 241 del 1997, recante le disposizioni in materia di versamenti unitari di imposte, contributi e altre somme, nonché, per aspetti particolari, da altri provvedimenti precedenti e successivi; la riscossione mediante ruoli trova la propria disciplina generale nel decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, ma sono numerosi i provvedimenti recanti disposizioni di varia natura relative alla medesima materia. Forse, sarebbe opportuno prevedere l'adozione di un testo unico della riscossione, in modo da avere regole chiare e univoche, valide per tutti.

Il tema del contenzioso è importante. Questo è il momento buono per uscire da un equivoco che ci condiziona da tempo: il giudice tributario di merito deve svolgere il proprio lavoro a tempo pieno.

Non è più pensabile di portare le controversie tributarie alla cognizione di un giudice a mezzo servizio, che conosce in maniera non sufficientemente approfondita la materia. È difficile pensare, ad esempio, che un giudice ordinario, che esercita la giurisdizione in materia penale o civile, possa occuparsi con professionalità, nei ritagli di tempo, di fusioni, scissioni, riorganizzazioni aziendali, per di più senza avere le necessarie nozioni di bilancio e contabilità aziendale o di IVA intracomunitaria. Mi piacerebbe, pertanto, che il provvedimento in esame prevedesse la figura del giudice tributario a tempo pieno, in modo che la giustizia tributaria di merito non sia più una cenerentola rispetto alle altre giurisdizioni. Il giudice tributario deve essere un giudice professionale, che conosce le materie da trattare e che emette pronunce puntuali.

Per quanto riguarda la revisione del catasto dei fabbricati, non posso che condividere quanto detto poc'anzi dal collega Causi. Si tratta di un tema sensibile. Se nella norma è scritto che si deve procedere alla riforma del catasto, è chiaro che l'organismo cui competerà di porre in essere tale attività dovrà essere messo nelle migliori condizioni per operare bene.

L'ultima questione riguarda un altro tema fondamentale, che sta creando tanti squilibri anche all'Amministrazione finanziaria. Mi riferisco agli strumenti deflativi del contenzioso. È assurdo, a mio avviso, che continui il corso dei procedimenti penali dopo che l'Amministrazione finanziaria abbia definito il contenzioso con il contribuente, chiudendo la vicenda sotto il profilo amministrativo. Nonostante i lodevoli sforzi dell'Amministrazione — tenuta a denunciare per iscritto, ai sensi dell'articolo 331 del codice di procedura penale, i reati perseguibili d'ufficio di cui venga a conoscenza a causa delle funzioni o del servizio —, è probabile che i giudici penali continuino, anche nei casi di definizione delle violazioni in sede amministrativa, a portare avanti i relativi procedimenti penali. È necessario, pertanto, tornare a un sistema organico e unitario. Una volta

definito in via amministrativa, il contenzioso si deve chiudere anche sotto il profilo penale, in modo pressoché automatico.

Penso che di questi aspetti si debba tenere conto nel prosieguo dell'esame del disegno di legge delega, per dare ai principi e criteri direttivi ivi contemplati quel contenuto che, come rilevato da uno dei colleghi, possa servire davvero agli operatori, soprattutto in questo momento particolarmente difficile per il Paese.

MARCO PUGLIESE. Ringrazio il dottor Befera e i suoi collaboratori per la relazione esaustiva e dettagliata sui diciassette articoli del disegno di legge delega in materia fiscale.

A proposito delle contraddizioni e dei paradossi italiani, siamo il Paese con la pressione fiscale più alta d'Europa (superiamo abbondantemente il 40 per cento), abbiamo un sistema di riscossione rigido e severo, ma siamo i primi in Europa, se non nel mondo, nella classifica dell'evazione.

Non possiamo dimenticare il momento storico in cui viviamo. Per colpa della crisi economica, e via dicendo, abbiamo un Governo tecnico, le istituzioni politiche e i partiti sono bersagliati dall'opinione pubblica e un uomo « forte », di nome Attilio Befera, è allo stesso tempo direttore dell'Agenzia delle entrate e presidente di Equitalia.

Credo che, in questo particolare momento storico, si debba operare — la legislatura avrà termine nella prossima primavera — per dare maggiori certezze ai contribuenti e a tutti i cittadini.

Con tutto il rispetto, e ringraziandolo ancora per la sua ottima relazione, il dottor Befera non è un parlamentare e, di conseguenza, non può presentare proposte emendative riferite all'articolo 7 del disegno di legge delega, in materia di semplificazione dei regimi e degli adempimenti fiscali. Egli concorda, tuttavia, sul fatto che il risparmio di tempo e di costi derivante da misure di semplificazione farebbe sentire i contribuenti meno vessati e regalerebbe all'Agenzia tempo e risorse maggiori. Allora, perché non rivedersi per