

Sabato 14 marzo 1998

6 l'Unità

L'ITALIA DELLE TASSE



5 Lavoratori autonomi, grandi e piccoli imprenditori. L'inchiesta dell'«Unità» sinora ha dato la parola a loro. Oggi entriamo «dentro» il fisco. Domani sarà il turno di chi le tasse le paga comunque: lavoratori dipendenti e pensionati.

L'amministrazione finanziaria in emergenza continua: molte disfunzioni del nostro sistema tributario nascono proprio da qui

Tasse, la macchina non va

E la «rivoluzione» di Visco si ferma allo sportello

ROMA. Per molti, dirigenti e semplici «soldati» della macchina delle tasse, il rischio c'è, ed è concreto. Il ministro delle Finanze, invece, non sembra temere che la sua complessa e articolata riforma fiscale possa essere messa a repentaglio da un possibile collasso degli uffici dell'amministrazione finanziaria. Tema rovente, quello del generale e notorio malfunzionamento della macchina fiscale, le cui cause - lo testimonia la recente vicenda delle cosiddette «cartelle pazze» - sono molte, e di diversa natura. Tutti, demagogia a parte, concordano che non c'è un toccasana in grado di far funzionare come un orologio svizzero un'organizzazione che sembra stata concepita, nel corso dei decenni, per produrre catastrofi. Tante le cause delle disfunzioni - politiche, organizzative, legislative, procedurali, culturali, sindacali, e chi più ne ha più ne metta - tante dovranno essere, pazientemente, le medicine da somministrare al malato. Al termine del nostro viaggio, il lettore potrà trarre da sé le sue valutazioni. L'impressione del cronista è che nell'azione del ministro delle Finanze Vincenzo Visco non si possa non cogliere una curiosità (e per certi versi inspiegabile) dicotomia. Tanto si è dimostrato determinato e «aggressivo» nel varo delle leggi e dei decreti delegati che compongono la sua riforma, nel decapitare buona parte del vertice del suo ministero, nel perseguire - a rischio dell'impopolarità - gli obiettivi di finanza pubblica, tanto incerta, cauta e timida è stata l'azione per quel

strutture e dipendenti passeranno presto a Regioni ed Enti locali. L'amministrazione è sottoposta al controllo di gestione e al coordinamento del Segretario generale (attualmente, Giuseppe Roxas), ma la legge che ha istituito questa carica l'ha di fatto resa un oggetto misterioso. Operativamente, il ministero si articola in tre Dipartimenti: Entrate, Territorio, Dogane, a loro volta articolati in direzioni centrali e articolazioni regionali e periferiche, che costituiscono l'interfaccia con il contribuente.

Nel 1991, come detto, è stata approvata una legge di riforma dell'amministrazione finanziaria. A parte gli interventi previsti a livello di ministero (per eliminare duplicazioni di strutture, che oggi invece ancora permangono), la vera novità della riforma era rappresentata dal varo degli «Uffici Unici delle Entrate», che avrebbero dovuto assorbire gli uffici imposte dirette, Iva e del registro e le ex intendenze di Finanza. Una semplificazione notevolissima delle procedure e degli adempimenti e grandi vantaggi per tutti, visto che nello stesso ufficio è possibile ricevere e

La sede del ministero delle Finanze. In basso il ministro Vincenzo Visco



IL CASO

Esattorie La riforma che verrà

Un'altra «croce» del sistema tributario è rappresentata dal sistema della riscossione delle imposte. Nel nostro paese, infatti, la riscossione non è gestita direttamente dallo Stato ma da concessionarie: società (quasi sempre banche e istituti di credito) che in cambio di un «aggio» si occupano di incassare tributi come Irpef e Iva per poi girarli all'Erario; inoltre, si occupano della cosiddetta riscossione coattiva (chiedono cioè ai contribuenti le imposte non pagate). All'inizio degli anni '90 il nuovo sistema delle concessionarie sembrò una grande modernizzazione: prima, specie nel Sud, le tasse venivano raccolte anche da privati cittadini (come i famosi Salvo in Sicilia). Tuttavia il bilancio è negativo: molte concessionarie sono in gravissima crisi, e lo Stato a ripianare buona parte delle perdite di bilancio; non sono poi mancati episodi anche gravi di illegalità e irregolarità. Infine, quel che più conta, le esattorie costano e non riescono a riscuotere le tasse. È un quadro impietoso quello che emerge da un rapporto (riguarda il 1995) elaborato dalla

stessa associazione dei concessionari, l'Ascotributi. In quell'anno, su 76 milioni di ruoli emessi per chiedere ai contribuenti il pagamento di tasse e imposte - per un importo di 35.700 miliardi - ben il 22% sono stati annullati perché sbagliati, perché il contribuente ha poi presentato ricorso, oppure perché inviati ad aziende fallite (il 26% dei ruoli Iva vanno falliti). Solo il 38% dei ruoli si è tramutato in incassi reali; il resto è andato ad alimentare lo sterminato contenzioso tributario. Naturalmente, il rapporto Ascotributi punta soprattutto sulle magagne originate dal Fisco, ma anche i concessionari hanno gravi responsabilità: gestione algegra, stipendi elevati, utilizzo delle esattorie da parte delle banche che le controllano come comode riserve di liquidità. E poi, il contribuente non ha molto da temere se non paga: l'esattore per molto tempo non potrà far altro che pignorare un divano o il vecchio televisore. Questa situazione cambierà. Un disegno di legge di riforma è già stato presentato dal ministro in Parlamento. Verrà ridotto il nu-

mero dei concessionari (da 103 diventeranno circa 50), le banche potranno operare solo attraverso società separate. Un sistema informatico standard collegherà le Esattorie con le Finanze. Verrà abolito il sistema del «non riscosso per riscosso» (che di fatto incita le concessionarie a documentare al Fisco l'impos-

siel, e dunque di Telecom). Telecom è ormai privata, ed evidentemente serve un assetto diverso. L'orientamento di Visco è quello di scorporare la Sogei da Finsiel, per arrivare a un controllo misto tra privato (Telecom) e pubblico (il ministero delle Finanze, o la Ragioneria, cioè il Tesoro).

I rapporti tra Sogei e amministrazione sono buoni, a livello di vertice, ma quando si verificano disservizi (come nel caso delle «cartelle pazze») le tensioni latenti esplodono. Per Gilberto Ricci, amministratore Sogei dal marzo scorso, i programmi informativi non c'erano; il problema nasce dalle procedure obsolete, e dai meccanismi che generano 200 oltre milioni di documenti all'anno, trattati da mani diverse. Dagli uffici replica che in realtà la Sogei si è modellata sull'amministrazione finanziaria, contribuendo ad ossificarne le strutture e ad amplificare (vista l'importanza del trattamento e della gestione informatica dei dati) le deficienze della macchina fiscale. Altri, ancora più critici, fanno notare che i programmi e le reti predisposte dalla Sogei fanno acqua, che la banca dati dell'Iva è scollegata da quella delle imposte dirette, che peraltro è ancora ferma alle dichiarazioni dei redditi del 1993. Critiche cui Ricci replica sottolineando lo sforzo di innovazione in atto alla Sogei, e delineando una prospettiva futura: «L'amministrazione finanziaria di domani - spiega - sarà una gigantesca banca dati connessa in tempo reale al mondo dell'economia e della produzione. Una banca dati utilizzabile per analisi ed elaborazioni, e con un "prodotto" strutturale: l'assistenza al contribuente, il controllo, e il contrasto all'evasione».

Il futuro
Nel '99 il Big Bang che consentirà rapporti in tempo reale con i contribuenti e lotta all'evasione



sibilità di riscuotere e farsi rimborsare; potranno essere pignorati immobili o beni collegati all'attività del contribuente.

R.GI.

Nello staff di Visco, comunque, c'è consapevolezza che bisogna mettere mano alla riforma dell'amministrazione finanziaria, consapevolezza acuita dalla visita degli esperti del Fondo Monetario Internazionale

che, nello scorso ottobre hanno fatto un check up del sistema italiano. Intanto, si lavora ad applicazioni pratiche della riforma fiscale, che però avranno impatto concreto sulla vita dei contribuenti. Da metà di quest'anno ci sarà il versamento unitario Irpef-Previdenza-Irap-Iva. Sei mesi dopo la consegna della dichiarazione dei redditi '98 (presentata a metà del 1999 per via telematica, e che comprenderanno anche previdenza, Iva e Irpef) i contribuenti riceveranno a casa un documento con una prima valutazione dei dati spediti al Fisco. A fine '99, poi, dovrebbe essere assicurato il pieno collegamento di tutti gli uffici con la banca dati centrale, e l'amministrazione potrà inviare e ricevere comunicazioni e messaggi al contribuente.

Roberto Giovannini

| | Dirigenti e direttivi | Impiegati di concetto | Impiegati esecutivi | Auxiliari | Totale |
|--------------------------------|-----------------------|-----------------------|---------------------|-----------|---------|
| Dip. entrate | 6.959 | 10.904 | 17.378 | 3.229 | 38.470 |
| Dip. dogane e servizi erariali | 2.096 | 3.347 | 3.301 | 1.475 | 10.219 |
| Dip. territorio | 319 | 2.657 | 5.648 | 865 | 9.489 |
| Azienda aut. monopoli | - | - | - | - | 11.006 |
| Totale am. civile | - | - | - | - | 69.184 |
| Guardia di Finanza | - | - | - | - | 58.000 |
| Totale am. civ. e milit. | - | - | - | - | 127.184 |

chiedere informazioni, avere rimborsi, fare ricorsi, discutere e pagare ogni tipo di tributo. Non se n'è fatto nulla fino a luglio 1997, quando finalmente Visco aprì i primi 9 uffici (7 in Emilia, uno ciascuno in Piemonte e in Sicilia). A ottobre ne sono partiti altri due, in Sardegna, e secondo quanto garantiscono alle Finanze entro luglio di quest'anno ne decolleranno altri 86 sui 422 previsti a regime. La prima fase di attività dei nuovi uffici è stata positiva, anche per quanto riguarda l'applicazione del nuovo accertamento con adesione (o concordato di massa). Tanto più che per il personale che scova evasori potenziali e li porta a concordato c'è un consistente incentivo: il 2% lordo dell'incasso effettivo. Basti pensare che i dipendenti del II° Ufficio imposte dirette di Torino (un ufficio «normale») che hanno avuto la ventura di accertare e «concordare» Telecom

(passata alla proprietà privata) hanno incassato a testa circa 45 milioni.

Ma negli «uffici normali», di solito, la musica è diversa. Si lavora, male, e si vive male. Per descrivere questa situazione - e un punto di vista critico rispetto all'azione del ministro - useremo le parole di un alto e qualificato dirigente del ministero, che tuttavia (come molti dei nostri interlocutori del «pianeta Finanze») preferisce l'anonimato. «L'impressione - ci spiega il nostro dirigente - è che ci sia stata un'eccessiva timidezza del ministro.

Visco ha riconosciuto molte volte la necessità di agire, ma insiste nel non decidere, come mostra la vicenda della Sogei, e la realizzazione degli «uffici unici» va a rilancio. La gestione delle risorse umane è abbandonata a sé stessa, e formazione continua a non farsene».

Il problema del personale, in effetti, è assai grave. Stanno per partire i bandi di concorso per 2.400 assunzioni: ingegneri al Catasto, laureati alle Entrate e alle Dogane. Si contava molto anche sui corsi di riqualifica-

zione (partiti in gennaio) che coinvolgono quasi 30.000 dipendenti, quasi tutto personale inquadrato al V° livello (mansioni esecutive) che in realtà svolge mansioni ben più qualificate. L'idea di partenza era quella di avviare una selezione iniziale blanda, per poi svolgere la selezione vera e propria durante i corsi di formazione, ma così non è stato. Si è deciso di modificare la norma, e fare la selezione nella fase iniziale, attraverso semplici quiz logici, di fatto ammettendo al passaggio di qualifica e di retribuzio-

ne (al VII° livello) praticamente tutti i partecipanti. Molti pensano che, a questo punto, la formazione non si farà mai più.

Un altro problema scottante è quello del rapporto tra l'amministrazione finanziaria e la Sogei, la società sorta per gestire l'anagrafe tributaria che oggi di fatto costituisce l'ossatura informatica del ministero delle Finanze, mediante una convenzione che scadrà nel 2.001. Una prima questione nasce dall'assetto societario della Sogei (che oggi fa parte della

L'INTERVISTA/1

«Con i contribuenti ogni giorno una battaglia» Uffici in trincea, sommersi da burocrazia e 740



avanti perché il personale cerca di darsi da fare. Se bene o male, nonostante tutto, il sistema riesce a «galleggiare» e perché lo tiene su la gente che lavora negli uffici. Ci formiamo da soli, ci cerchiamo le circolari, ce le studiamo, ci inventiamo strategie di rapporto con l'utenza e «trucchi» per far funzionare un pochino meglio le cose».

Vita dura, sulla trincea del Fisco...

«Abbiamo apparecchiature informatiche che spessissi-

mo si bloccano; e anche se non si bloccano, poi, fa cilella l'anagrafe tributaria. E io mi trovo davanti la fila di persone che aspetta, anche se si tratta di chiedere un semplice codice fiscale o sapere quando percepiranno un rimborso che risale ad anni fa. I nostri uffici sono fatiscenti, i nostri archivi sono sparsi per mezza Firenze, siamo sommersi dalle dichiarazioni dei redditi, non sappiamo nemmeno più dove metterle. Con i contribuenti ogni giorno è una battaglia».

Com'è andata a Firenze con le «cartelle impazzite»? «Ce ne sono state molte. La verità è che il controllo formale non dovrebbe essere fatto, fa solo perdere tempo, perché si sottrae personale al lavoro davvero importante e si produce contenzioso - e polemiche con i contribuenti - anziché incassi. In più, la Toscana è ancora priva del Centro di Servizio, a vent'anni di distanza dalla legge Reviglio. Per un controllo serio si dovrebbe convocare il contribuente, ma siamo pochi, e dobbiamo rispettare gli obiettivi (solo quantitativi, e non qualitativi) di controlli da effettuare. Insomma, gli errori si sommano agli errori».

Che messaggio vorrebbe lanciare al ministro Visco?

«A Visco vorrei dire che la nostra è la situazione «normale» degli uffici. La grande riforma fiscale, le leggi sulla trasparenza e i rapporti con l'utenza, la semplificazione delle procedure e del contenzioso, sono tutte bellissime cose che si scontrano poi con un dato di fatto: se non si rimettono in moto gli uffici, la riforma può anche fallire».

R.GI.

L'INTERVISTA/2

Ma ci sono anche 13 «isole» che funzionano «Basta organizzarsi e formare gli impiegati»



qui aperti in Italia. «Incominciano a diffondersi ovunque - spiega il direttore dell'ufficio, Antonio Crudo - anche se ci vuole un po' di pazienza. Noi vogliamo creare strutture nuove, non vecchio stile. E per farlo serve tempo: non si può prendere uno dei vecchi palazzi demaniali e lasciarli così. Bisogna ingegnerizzarli, cablarli, ammodernarli, arredarli in modo giusto».

Dunque, un'esperienza positiva...

«Assolutamente positiva. E sono convinto che debba essere esportata ovunque, a patto di soddisfare a due condizioni decisive. Primo, serve un'adeguata riorganizzazione delle risorse informatiche, perché qui si tratta di unificare in una sola sede alcuni uffici che svolgevano attività diverse: gli uffici delle imposte dirette, gli uffici Iva, gli uffici del Registro, le ex intendenze di Finanza. Poi, le risorse umane devono essere altamente professionalizzate, oppure preparate all'uopo attraverso la formazione. Non è possibile utilizzare personale che non sa stare al front-office o compiere l'accertamento unico. Se questo avviene, non c'è alcun dubbio che si tratta di un'operazione vincente».

Che attività svolge un «ufficio unico» come quello che lei dirige?

«Noi ci occupiamo di dare informazioni al contribuente, e poi svolgiamo un'attività di accertamento e controllo, sia quello di tipo tradizionale che quello basato sul concordato con adesione. Anche da questo punto di vista, la nostra esperienza è decisamente positiva: tra luglio e dicembre del 1997, abbiamo concordato l'80% delle posizioni esaminate. Si consideri che prima circa il 90% di quei controlli finivano in contenzioso, e dunque in carta destinata a trascinarsi per anni negli uffici, e non certo in incassi. Poi, naturalmente, il concordato è un meccanismo delicato, e servono adeguati controlli per evitare arbitri nei confronti del contribuente, o peggio».

R.GI.