

Associazione culturale “Finanziari Cittadini e Solidarietà - Ficiesse”

“Contribuenti per scelta”

*Documento di analisi e proposta
per una strategia
di contrasto al sommerso*

Roma, giugno 2006

PREMESSA

Sette anni fa, nel maggio del 1999, 47 cittadini¹ hanno costituito a Roma l'associazione culturale “*Finanziari Cittadini e Solidarietà - Ficiesse*”.

Il nuovo soggetto² è nato per rispondere ad alcune esigenze fortemente avvertite in alcuni ambienti della società civile e nel personale della Guardia di finanza che possono essere sintetizzate in tre punti essenziali:

- contribuire a far crescere tra i cittadini una moderna e consapevole *coscienza fiscale*;
- stimolare l'amministrazione finanziaria a una *gestione per risultati* improntata alla trasparenza e alla cultura del servizio ai cittadini;
- superare il *carattere di separatezza* delle organizzazioni militari tradizionali, qual è ancora oggi la Guardia di finanza.

In attuazione di tali finalità, Ficiesse ha promosso diverse iniziative e prodotto numerosi approfondimenti pubblicati sui suoi organi di informazione³.

Da ultimo, il 20 maggio scorso il Direttivo nazionale ha deciso di far raccogliere, in modo sistematico ed unitario, in un apposito *Documento di analisi e di proposta* le idee per migliorare l'azione di contrasto all'evasione fiscale, anche con un più razionale ed efficace impiego della Guardia di finanza e, a tal fine, ha incaricato un *Gruppo di lavoro* così formato:

<i>Presidente-estensore</i>	Giuseppe FORTUNA
<i>Componenti</i>	Domenico BELCASTRO Stefano CASTELLI Carlo GERMI Marco GUARINO Davide MILILLI Antonio ROBERTI Francesco SCARLINO Francesco SOLINAS

¹ L'elenco dei soci fondatori è disponibile alla pagina http://www.ficiesse.it/h_perchefcs.asp del sito internet dell'Associazione.

² Le finalità dell'Associazione sono indicate nell'articolo 3 dello Statuto disponibile alla pagina <http://www.ficiesse.it/moduli/statuto.doc>.

³ Si fa riferimento alla rivista semestrale *Finanziari e Cittadini* e al sito internet www.ficiesse.it.

Il presente Documento è il risultato di quella decisione.

Si compone di due parti.

La **Prima parte** si occupa delle idee per far riemergere l'economia nera e per un più efficace contrasto all'evasione fiscale.

La **Seconda** si riferisce a proposte di miglioramento riguardanti specificamente la Guardia di finanza.

Si tratta di un documento di sintesi, sobrio e concepito in un'ottica di sistema, nel quale cercheremo di andare dritti al sodo, senza soffermarci su dettagli e preziosismi stilistici.

Col rischio che, per asciuttezza, qualche passaggio potrebbe essere talvolta avvertito come sgradevole.

Ce ne scusiamo fin d'ora.

PARTE PRIMA

Idee per l'economia sommersa e il contrasto alle frodi fiscali

1. IL QUADRO

Modificare in tempi brevi e in periodi di bassa crescita un sistema economico che basa una parte rilevante della sua ricchezza sul sommerso e sull'evasione fiscale non è un'impresa facile.

La situazione attuale discende dal fatto che in Italia, dopo la fine del secondo conflitto mondiale, si è gradualmente creato un **particolare equilibrio** tra categorie produttive per il quale, a fronte delle conquiste ottenute dai lavoratori dipendenti in termini di sicurezza del posto di lavoro, di livelli retributivi e di regimi pensionistici, è stato di fatto consentito a imprenditori, artigiani e professionisti di pagare molte meno tasse o di non pagarle proprio, grazie al ricorso a una molteplicità di meccanismi tra i quali in primo luogo l'evasione fiscale.

E' bene precisare che tale equilibrio non è certamente nato per patto consensuale, né tacito né espresso, tra le categorie citate, ma è stato determinato da un sistema economico e tributario da **paese di frontiera del capitalismo**, quale sicuramente è stato il nostro almeno fino al 1989.

Si trattava, infatti, negli anni del secondo dopoguerra, di riuscire ad attirare capitali nel paese dove era presente il più forte partito comunista dell'occidente e che sembrava in grado di raggiungere il potere per vie democratiche.

In tale situazione, per favorire l'ingresso dei capitali, fu necessario fornire prospettive di guadagni elevati e garanzie per rapidi disinvestimenti.

Le scelte che furono necessariamente compiute per dare slancio all'economia del paese accentuarono, però, alcune caratteristiche che erano già presenti nel sistema e ne produssero di nuove.

Inoltre, per scelta politico-sociale, si privilegiò la nascita e il consolidamento di una forte presenza di micro-imprese, caratterizzate maggiormente da taluni aspetti indesiderabili (maggiore propensione ad evadere, minore efficienza produttiva, minore controllo di gestione), cosicché tuttora l'Italia si caratterizza, nel panorama europeo, per la maggior quota di imprese e lavoro autonomo sul totale degli occupati⁴.

Il risultato finale fu che in Italia:

- 1) la ricchezza circolava (e circola tuttora) prevalentemente al portatore (quindi, senza lasciare tracce) e non in modo nominativo (com'è altrove in Europa);

⁴ Si veda, in questo senso, F. Di Nicola, Ipotesi di modifica delle strategie di contrasto dell'evasione, Convegno Cogest, Roma, Università Luiss, 20 gennaio 2006.

- 2) si è creata una singolare una disciplina del segreto bancario (istituto di cui non è dato rinvenire alcuna statuizione positiva) che ha impedito i controlli del fisco sui conti e che ancora oggi non ne permette l'utilizzazione *ex ante* (cioè per finalità di orientamento e di selezione);
- 3) le grandi aziende hanno avuto spesso la possibilità di trasferire i risultati negativi della gestione e parte del costo delle ristrutturazione sulla collettività e possono ricorrere massicciamente all'elusione fiscale, quando non all'ottenimento di normative di favore *ad hoc* (erosione);
- 4) si è verificato un fenomeno di progressiva degenerazione dell'amministrazione finanziaria, che all'inizio è partito in modo lento, quindi, con la riforma degli anni settanta, ha accentuato la sua distruttiva incisività;
- 5) imprese minori e professionisti hanno avuto la possibilità, con l'inefficacia dei controlli, di trarre vantaggi competitivi dal sommerso e dalla pratica dell'evasione fiscale, realizzata soprattutto attraverso la mancata certificazione fiscale dei corrispettivi e la conseguente inattendibilità della contabilità analitica.

Col passare del tempo, si è consolidato nel paese un **clima di sfiducia** verso un'amministrazione considerata incapace, furbesca e sprecona e, nei dipendenti pubblici, un **senso di sconforto e di rassegnazione** dopo tanti anni di promesse di rilancio non mantenute.

E' necessario, dunque, agire in modo incisivo su **due fronti**, uno organizzativo, l'altro culturale.

Una considerazione positiva è che non partiamo da zero ma, parafrasando un vecchio film di successo, ricominciamo almeno da tre.

Il primo punto di forza, infatti, sul quale si può fare aggio è che Agenzie e Guardia di finanza sono, da qualche anno, tra le espressioni più innovative della pubblica amministrazione e hanno entrambe introdotto (con difficoltà, qualche contraddizione e alcuni errori) delle modalità di **gestione manageriale**.

Il secondo punto è che la nostra amministrazione finanziaria vanta un **livello di informatizzazione** tra i più alti al mondo, che fa largo ricorso alla trasmissione telematica delle dichiarazioni e che consente di incrociare informazioni provenienti da diverse banche-dati.

Il terzo punto di forza è che nel paese sembra si stia finalmente creando sia una larga (e forse maggioritaria) **consapevolezza** della necessità ed utilità delle entrate tributarie e di una conseguente assoluta necessità di un rapido cambiamento.

2. LE PROPOSTE DI FICIESSE

Le proposte dell'associazione culturale *Finanzieri Cittadini e Solidarietà* si basano sulle seguenti principali **osservazioni** :

- a. eliminare le duplicazioni e le sovrapposizioni che attualmente esistono tra Agenzie e Guardia di finanza vuol dire ridurre i di costi e migliorare la produttività, la professionalità e il livello di soddisfazione del personale;
- b. svolgere efficaci azioni di prevenzione degli illeciti tributari vuol dire aumentare il gettito da subito e risparmiare sui costi della repressione;
- c. conferire centralità alla dimensione territoriale vuol dire diminuire gli errori derivanti dalla rigidità delle programmazioni centralizzate;
- d. disporre di dati a livello almeno regionale su dimensioni, composizione e andamento dell'economia sommersa vuol dire orientare le azioni sui fenomeni reali e disporre di feedback per le eventuali correzioni;
- e. rendere pubblici dati attendibili sui risultati di efficacia e di efficienza delle pubbliche amministrazioni vuol dire consentire alla società civile di esercitare una funzione di controllo democratico delle decisioni assunte dall'autorità politica e dal management pubblico;
- f. coinvolgere governi locali, parti sociali e cittadini nel momento della pianificazione pluriennale vuol dire aumentare la partecipazione e il consenso.

2.1. DIVISIONE DEL LAVORO E SPECIALIZZAZIONE TRA AGENZIE E GUARDIA DI FINANZA

In Italia, le dotazioni organiche di Agenzia delle entrate e Guardia di finanza ammontavano complessivamente nel 2004 a quasi centomila unità⁵.

⁵ Precisamente 34.762 civili (Agenzia delle entrate, Annuario 2005, pagina 11) e 64.061 militari (Comando generale della Guardia di finanza, Rapporto annuale 2004).

Quantità rilevanti, che non però sembrano sufficienti a far fronte agli impegni della macchina fiscale.

Far fronte a cosa, con precisione?

A cinque principali funzioni:

- 1) prevenzione e ricerca dell'evasione;
- 2) gestione e accertamento del tributo e irrogazione delle sanzioni;
- 3) contenzioso;
- 4) riscossione;
- 5) sostegno informativo ai contribuenti.

Le difficoltà dipendono certamente, in gran parte, da problemi di personale e di risorse finanziarie che non possono essere approfonditi in questa sede.

Quello, invece, che sentiamo di dover segnalare è la necessità di intervenire sulle duplicazioni e sovrapposizioni, tra articolazioni civili e componente militare, che si verificano sia a livello centrale che sul territorio e che creano **confusione di ruoli** e rilevanti **diseconomie**.

Il fatto è che Agenzie fiscali e Guardia di finanza⁶ sono **mondi separati**, che colloquiano con difficoltà e qualche reciproco sospetto.

Così, da una parte, i militari spingono da anni per ottenere il potere di accertamento proprio degli uffici e cercano sbocchi operativi non conformi alla loro identità di polizia tributaria⁷, dall'altra, le Agenzie impiegano risorse doviziose per fare ricerca dell'evasione, attività propria della Guardia di finanza, lasciando non adeguatamente presidiate funzioni essenziali come il contenzioso e la riscossione⁸.

⁶ Il particolare equilibrio tra categorie produttive sul quale si è retto il paese nell'ultimo mezzo secolo, e di cui abbiamo parlato nel primo paragrafo, ha prodotto effetti opposti e speculari sulle due principali componenti dell'amministrazione finanziaria. Mentre, infatti, le articolazioni civili hanno subito un lento, inarrestabile processo di deterioramento, l'articolazione militare, nata originariamente per svolgere un ruolo servente rispetto alle prime, è cresciuta fortemente in capacità professionali, dotazioni organiche, mezzi, risultati e, quindi, prestigio. Come spiegheremo meglio nella Parte seconda, si tratta ora di riuscire a migliorare la macchina nel suo complesso, cercando di non distruggere quel che c'è di buono nelle Agenzie e nelle Fiamme gialle.

⁷ Estranei a tale vocazione ci sembrano, ad esempio, compiti quali i servizi di ordine pubblico, i servizi di protezione individuale nei confronti di personalità e di collaboratori di giustizia, le attività antidroga, il contrasto al fenomeno dei giochi e delle scommesse illegali, la tutela del patrimonio storico artistico e archeologico, le collaborazioni con alcune Autorità. Altri servizi, come il soccorso alpino (Sagf), sembrano superati dalla creazione di efficienti strutture civili e ne andrebbero riconsiderati i costi in termini di reale ritorno di produttività.

⁸ Come noto, con la recente riforma il servizio le funzioni attualmente svolte dalle società concessionarie saranno attribuite all'Agenzia delle entrate, che le eserciterà attraverso "Riscossione SpA". Questo dovrebbe comportare (come osserva S. Golino in *La riforma della riscossione: cause e novità*, Roma, Convegno Cogest, Università Luiss 20

Noi crediamo, invece, che si debba tendere a far concentrare le due articolazioni nelle funzioni dove, in ragione delle loro diverse caratteristiche, sono in grado di ottenere le performance più elevate e le migliori economie di scala.

Ciò vuol dire che la Guardia di finanza, considerata l'ampia distribuzione territoriale delle unità operative e le funzioni di polizia giudiziaria svolte:

- dovrebbe avere competenza esclusiva sulle **attività di prevenzione e ricerca dell'evasione** e concentrarsi, in particolare, sugli **interventi esterni** (verifiche, controlli, riscontri, constatazioni, notificazioni) nei confronti di soggetti di qualunque settore, categoria e dimensione;
- tendere ad abbandonare le attività estranee alla sua vocazione di polizia tributaria investigativa.

Viceversa, le Agenzie dovrebbero focalizzare le loro azioni nelle funzioni di **accertamento, contenzioso, riscossione**⁹ e per le attività di **informazione ai contribuenti**.

2.2. AFFIANCARE UNA NUOVA FILOSOFIA DELLA PREVENZIONE ALLE CONSUETE ATTIVITÀ REPRESSIVE

Se per “prevenzione” intendiamo le azioni svolte dall'amministrazione per ottenere la non commissione di illeciti tributari da parte dei contribuenti (cosa diversa, quindi, dalla “dissuasione”), si può osservare che nel nostro paese tali attività semplicemente non vengono svolte¹⁰ perché il sistema dei controlli si basa quasi esclusivamente sulle attività di repressione¹¹.

gennaio 2006) “notevoli risparmi nei costi finora sostenuti per la complessa, ma inutile, azione di vigilanza che l'Amministrazione ha finora esercitato nei confronti delle aziende concessionarie”.

⁹ Proprio con riferimento a quest'ultima funzione, le Agenzie sono chiamate a raccogliere la sfida lanciata dalla recente riforma. Una sfida impegnativa sulla quale sarà necessario riversare il massimo impegno in termini di mezzi e di creazione delle nuove professionalità. Quanto ai risultati attesi, la relazione allegata al decreto legge n. 203/2005 ritiene che, a regime, e quindi dal 2009, sarà possibile realizzare un risparmio di spesa di circa 170 milioni di euro e un incremento di gettito pari a 780 milioni di euro.

¹⁰ Il problema è noto alla Guardia di finanza che lo ha affrontato in alcuni passaggi di un piano triennale per l'innovazione denominato *Progetto efficienza Guardia di Finanza*. Il Progetto, presentato nel 1997 ad un convegno Cogest, costituisce il primo tentativo organico e sistematico del Corpo di improntare la sua struttura e le sue attività alla logica della “gestione per obiettivi”.

In quel documento si riconosceva il problema di un insufficiente presidio della prevenzione da parte del Corpo e ne veniva individuata la causa nella difficoltà di misurare i risultati di tali azioni. Veniva anche decisa la costituzione di un gruppo di lavoro per verificare la possibilità di misurazioni dei risultati delle azioni di prevenzione della Guardia di

Secondo noi, invece, la prevenzione dovrebbe rivestire un'**importanza centrale** fino ad assumere dignità di vera e propria *filosofia di intervento*.

Le attività, infatti, volte a prevenire la commissione degli illeciti tributari presentano i seguenti principali **vantaggi**:

- un immediato aumento del gettito;
- un rapporto costi/benefici particolarmente favorevole;
- un forte risparmio nei futuri (e costosi) interventi repressivi.

Le azioni di prevenzione, inoltre, possono essere facilmente coniugate con le attività di **informazione ai contribuenti** (per le quali l'Agenzia delle entrate ha fatto negli ultimi anni notevoli passi avanti) e possono per questa strada favorire la crescita di una più diffusa e consapevole coscienza fiscale.

Ci possono essere diverse tipologie di interventi preventivi, a seconda delle caratteristiche del fenomeno che si vuole controllare.

Si distingue, ad esempio:

- una **prevenzione di fascia bassa**, che guarda ai privati, agli artigiani, ai professionisti e alle imprese di piccole e medie dimensioni¹²;

Finanza, apprezzando anno dopo anno (e in ambiti territoriali economicamente omogenei quanto a caratteristiche socioeconomiche) le variazioni del *gap* tra gettito potenziale e gettito effettivo delle imposte.

¹¹ Ad esempio e come diremo meglio nella Seconda parte, gli obiettivi della Guardia di finanza non sono mai posti in termini di aumento del gettito, bensì esiti delle attività repressive (evasori totali denunciati, verifiche concluse, basi imponibili recuperate a tassazione). E, poiché ogni organizzazione fa soltanto quello i vertici considerano come "risultato", le articolazioni operative tendono a rivolgere la loro attenzione più agli accadimenti dei periodi di imposta chiusi, invece che a quello in corso, in modo che le contestazioni possano diventare "statistica".

¹² Riportiamo tre esempi di prevenzione di fascia bassa traendoli da una relazione di Ficiesse a un convegno tenuto a Lavagna il 30 giugno 2001 e disponibile alla pagina internet ...

ESEMPIO N. 1. Lavagna. Si inaugura un nuovo negozio di parrucchiere in via Sanguineti. Qualche giorno dopo, si presentano al titolare due agenti del **Servizio prevenzione e informazione al cittadino del locale comando GDF**. "Caro signore, l'amministrazione è sua disposizione per aiutarla. Le consegniamo questi depliant illustrativi sull'ubicazione degli uffici finanziari e sui numeri telefonici che può chiamare per ottenere informazioni. Questi altri opuscoli illustrano cosa si deve fare quando si inizia un'attività commerciale. Lo sa che ci sono sessanta giorni di tempo per dichiarare l'inizio dell'attività? Non l'ha ancora fatto? Non si preoccupi, l'aiutiamo noi. Ecco, questi sono i modelli da presentare e qui c'è l'elenco dei documenti di allegare. Se ha bisogno di qualche altra indicazione non esiti a chiamare noi o l'ufficio a questi numeri. Torneremo tra qualche mese per vedere se ha ancora bisogno del nostro aiuto".

Risorse umane impiegate nell'intervento di prevenzione: due ore/persona. Risultati: 1) il contribuente dichiara l'inizio dell'attività; 2) il gettito aumenta; 3) si evita un futuro intervento repressivo; 4) il contribuente rosica un po', ma poi è contento di dormire sonni tranquilli.

ESEMPIO N. 2. Cavi di Lavagna. Il signor Garibaldi mette un annuncio su "Seconda mano". Affitto appartamento di quattro vani, fronte mare, vista "imprescindibile", lire 2.000.000 mensili. Dopo qualche tempo Garibaldi conclude il contratto con il signor Brambilla, presenta la denuncia all'autorità di pubblica sicurezza e la comunicazione all'Enel, ma, preso da mille altri impegni, sta per dimenticarsi di registrare il contratto. Per fortuna, dopo pochissimi giorni arriva una comunicazione del **Servizio prevenzione e informazione al cittadino del locale comando GDF**. "Caro signore, complimenti per aver affittato il suo bell'appartamento di Cavi di Lavagna per il quale chiedeva 2.000.000 al mese.

- e una **prevenzione di fascia alta**, riferibile alle imprese maggiori e ai gruppi¹³.

Ciò non vuol dire, ovviamente, abbandonare i presidi della repressione.

I due modelli di intervento, infatti, quello preventivo e quello repressivo, dovranno essere calibrati in un **giusto mix** che miri alla riemersione dell'economia nera, alla diminuzione delle pratiche elusive ed evasive sul territorio e al conseguente immediato aumento del gettito¹⁴.

Sapendo di farle cosa gradita, le inviamo le disposizioni che regolano le locazioni di beni immobili e la modulistica per la registrazione del contratto. La preghiamo di non esitare, per qualunque necessità, a contattarci ai seguenti numeri telefonici.”

Risorse umane impiegate nell'intervento di prevenzione: un'ora/persona. Risultati: 1) Garibaldi registra il contratto e includerà il reddito del fabbricato nella dichiarazione annuale; 2) il gettito aumenta; 3) si evita un futuro intervento repressivo della GDF; 4) il contribuente rosica un po', ma poi è contento di dormire sonni tranquilli.

ESEMPIO N. 3. Genova. Sopraelevata che taglia il centro storico. Compagno dei grandi cartelloni pubblicitari con su scritto: “Stiamo costruendo posti barca nel porto antico. Affrettatevi ad acquistarli.” Il posto barca viene venduto a X milioni di lire al metro. Lo può sapere chiunque faccia una telefonata al numero indicato sul cartello pubblicitario. Poco dopo l'inizio delle vendite l'imprenditore riceve una comunicazione del **Servizio prevenzione e informazione al cittadino del locale comando GDF**: “Gentile signore, martedì 20 p.v., alle ore 10, saranno da lei il maresciallo Tizio e il finanziere Caio per rilevare alcuni dati sull'andamento delle vendite dei nuovi posti barca presso il porto antico di Genova. Se ha qualche dubbio sul regime civilistico e tributario delle operazioni o altri problemi di carattere interpretativo od operativo ce li comunichi immediatamente, anche per telefono. Potremo studiare per tempo il suo caso e le porteremo le circolari eventualmente esistenti che illustrano la posizione dell'amministrazione. Se poi vorrà presentare interpellato, le diremo come fare e le consegneremo anche dei moduli prestampati.”

Risorse umane impiegate: da venti minuti a due ore/persona (a seconda delle condizioni del traffico della sopraelevata). Risultati: 1) il contribuente contabilizza le vendite nel modo concordato con l'amministrazione finanziaria; 2) il gettito aumenta; 3) si evita un futuro intervento repressivo della GDF; 3) l'amministratore (e gli azionisti della società) dormono sonni tranquilli.

¹³ Un esempio per chiarire. Nel luglio del 1992, gli ufficiali del 19° Corso superiore di polizia tributaria della Guardia di finanza effettuarono un viaggio di istruzione in Australia. Nel corso di un briefing presso l'Ufficio federale delle imposte, fu chiesto, tra l'altro, quali fossero i tempi medi di durata di una verifica fiscale. Fu risposto: da due ore a due anni. Due ore, per un controllo di congruità di un piccolo esercizio commerciale, venivano utilizzati sistemi esperti che davano risultati praticamente immediati. Due anni, in caso di operazioni di ristrutturazione societaria di qualcuna delle **sette holding** australiane: in questi casi, l'amministrazione apre all'interno del gruppo **un ufficio stabile ed è presente e partecipa alle fasi decisionali per dare indicazioni utili ai vertici aziendali e anticipare soluzioni pregiudizievoli per l'erario**. Ecco un'attività di prevenzione di fascia alta.

¹⁴ Questo scritto non tocca, per esigenze di brevità, le problematiche riguardanti le strategie dell'intervento repressivo. Riteniamo, però, che con la filosofia del “*primum praevenire, deinde percutere*”, sembrerebbe più coerente il ritorno a un'applicazione generalizzata del criterio della tassazione del reddito effettivo, a un ridimensionamento delle varie forme di accertamento induttivo e a un inasprimento delle sanzioni che rappresenti un effettivo deterrente e che scoraggi perciò l'eventuale commissione di violazioni.

2.3. LA CENTRALITÀ DEL TERRITORIO: MISURARE E PROGRAMMARE PARTENDO DAL BASSO E CON L'OBIETTIVO DELL'AUMENTO DEL GETTITO

Economia sommersa e frodi fiscali assumono forme e modalità fortemente diversificate nei diversi ambiti territoriali¹⁵.

Queste diversità possono essere affrontate con efficacia purché le articolazioni periferiche dell'amministrazione finanziaria siano in grado di:

- avere puntuale **conoscenza dei fenomeni** che avvengono sul loro territorio;
- disporre di **dati di qualità** che aiutino a misurarne consistenza ed evoluzione;
- incidere sui fenomeni con **piani d'azione efficaci** basati su un mix calibrato di prevenzione e repressione;
- monitorare l'andamento dei piani e la riemersione dell'economia nera **guardando esclusivamente all'aumento del gettito**.

Ebbene, allo stato attuale, risulta che:

- 1) tali misurazioni non siano disponibili¹⁶;
- 2) le amministrazioni continuino a pianificare risorse, obiettivi e programmi in modo prevalentemente centralizzato, cioè con approccio di tipo *top-down*.

Sul primo punto, è stato rimarcato¹⁷ come da noi sia assolutamente insufficiente l'attenzione finora “prestata ad una delle migliori pratiche largamente seguite a livello europeo, e cioè il **monitoraggio degli andamenti di gettito** rapportati all'evoluzione del PIL, dei consumi e degli scambi ed alla sistematica stima delle dimensioni delle perdite di gettito dovute al fenomeno delle frodi quale parametro per la valutazione e l'affinamento delle politiche di contrasto alle frodi stesse”.

¹⁵ Ad esempio, in un determinato comune può assumere particolare rilievo il lavoro nero nei laboratori tessili di stranieri irregolari, mentre in un altro l'acquisto senza fattura di caseina per poi produrre e commercializzare mozzarelle esentasse.

¹⁶ Sul punto, vgs. A. Zanardi (*La lotta all'evasione, come svuotare il mare con un cucchiaino*, LaVoce.info, 2 novembre 2005) nota che “L'amministrazione finanziaria non ha mai fornito dati e **valutazioni ufficiali** circa i risultati dell'applicazione di questi strumenti in termini di gettiti recuperati e di stimolo al tasso di adempimento spontaneo dei contribuenti. Si tratta di una grave carenza informativa, che sottrae un segmento fondamentale della politica fiscale, come è il contrasto all'evasione fiscale, alla valutazione non solo degli osservatori esterni, ma anche degli stessi parlamentari. E la mancata disponibilità di informazioni realistiche, affidabili e ufficiali sulla dimensione del fenomeno e sulla performance degli strumenti di contrasto utilizzati negli ultimi anni è tanto più grave oggi che la lotta all'evasione fiscale è vista non soltanto come elemento fisiologico di garanzia dell'efficienza e dell'equità del sistema tributario, ma anche come misura di **copertura finanziaria** per i conti pubblici, alternativa ai tagli della spesa e all'aumento delle aliquote.”

¹⁷ L. Mazziolo, Intervento a convegno Cogest sul tema “*L'evasione fiscale: una guerra ancora da vincere*”, Roma, Università Luiss, 20 gennaio 2006.

Per questo, una prima esigenza da soddisfare dovrebbe essere quella di creare dei “**Centri regionali per la rilevazione del sommerso**”, magari coordinati da un livello nazionale che assicuri l’omogeneità dei metodi di misurazione, ma comunque preferibilmente **distinti e autonomi dall’amministrazione finanziaria**.

Detti Centri dovrebbero avere il compito di fornire **flussi di dati**, annuali e infrannuali, riguardanti:

- l’entità e la morfologia locale del sommerso;
- le frodi, i meccanismi di elusione e ogni altro fenomeno fiscalmente rilevante che si verifica nella regione considerata;
- una stima del mancato gettito dovuto all’economia nera e agli altri illeciti tributari;
- l’**andamento del gettito effettivo** nella sua composizione per settori, categorie e dimensioni aziendali.

Sarebbe importante, inoltre, che nei Centri fossero **stabilmente coinvolti**: governi locali, sindacati dei lavoratori, imprese e associazioni di cittadini, oltre ovviamente a rappresentanti del Dipartimento delle politiche fiscali, dell’Agenzia delle entrate e della Guardia di finanza.

Ma c’è anche un altro aspetto sul quale riteniamo si debba incidere per dare alla dimensione territoriale la centralità che merita.

Ci riferiamo ai meccanismi della **programmazione degli obiettivi operativi** che vengono assegnati ogni anno ai dirigenti regionali di Agenzie e Guardia di finanza.

Tali obiettivi dovrebbero essere non imposti dal centro, bensì definiti con un processo di negoziazione tra livelli dirigenziali **che parta dal territorio** e si consolidi, per aggregazioni successive, fino al livello nazionale (approccio di tipo *bottom-up*).

Obiettivi, inoltre, che, come detto, dovrebbero consistere prioritariamente nel **recupero di gettito** e non in altre più o meno opinabili invenzioni¹⁸ (quali *actual standard* o tempi medi unitari) e più precisamente nel maggior gettito atteso dai settori in cui le attività sommerse si manifestano.

¹⁸ D’altra parte, poiché la “Gestione per obiettivi” funziona bene, se si commettono errori nella determinazione degli obiettivi, l’organizzazione si dimostrerà particolarmente efficace nel perseguire ... obiettivi sbagliati.

2.5. TRASPARENZA E PUBBLICITA' DELLE PERFORMANCE DELLA GESTIONE

Per ultima, la proposta che riteniamo possa dare la maggiore accelerazione ai processi di innovazione dell'amministrazione: la trasparenza e la pubblicità dei bilanci interni di gestione.

E' noto che, a partire dagli anni novanta, diversi provvedimenti legislativi sono stati emanati per indurre la pubblica amministrazione a modificare la sua filosofia di gestione e passare da un approccio burocratico e formalistico alla cultura del risultato e del servizio al cittadino.

Il nucleo centrale di tale processo di trasformazione è formato dai provvedimenti legislativi che, a partire dal decreto 29 del 1993, hanno tentato di imporre alle amministrazioni l'adozione:

- della contabilità economica;
- dei sistemi di pianificazione strategica, programmazione operativa e controllo di gestione;
- del metodo della "gestione per obiettivi" (*management by objectives*).

Questo sforzo, ormai ultradecennale, fatica però a dare frutti, probabilmente perché è ancora diffusa nella dirigenza di vertice la cultura dell'autoreferenzialità, in virtù della quale si cerca di resistere a tutto ciò che porti a dar conto a terzi delle scelte operate¹⁹.

Ebbene, noi riteniamo che i cittadini abbiano **UN VERO E PROPRIO DIRITTO** a sapere da ogni soggetto pubblico come è stato impiegato il loro denaro, quali attività sono state svolte e perché, quali risultati sono stati conseguiti, quali performance di efficienza sono state realizzate. E, ovviamente, se da un anno all'altro si stia o meno migliorando.

¹⁹ In genere, l'argomento portato dai sostenitori di questa cultura, che potremmo definire "formalistico-oscurantista", è il seguente: "questa non è un'impresa privata, noi non abbiamo prodotti da vendere su un mercato, il costo dei nostri servizi al cittadino non si può misurare". E' falso. La gestione per obiettivi viene utilizzata nelle pubbliche amministrazioni di tutto il mondo, e ovunque funziona. Oggi, e da molto tempo, è possibile misurare con assoluta accuratezza (e costi irrilevanti rispetto ai benefici) le risorse impiegate nella produzione, i prodotti versati ai clienti esterni e ai clienti interni, la loro qualità, si possono smontare e rimontare i processi lavoro, compararli, individuare le *best practice*, reingegnerizzarli. Si può mettere a disposizione del cittadino, via internet, il workflow del processo, in modo da fargli vedere dove sta la sua pratica. Si possono fissare obiettivi, reali ed effettivi, di miglioramento. Si può collegare una parte di retribuzione a risultati, non virtuali, di economicità e di produttività conseguiti. Si possono fare mille altre cose. E si possono fare bilanci. Puntuali. Dai quali emerge, anno dopo anno, se si sta gestendo bene o male, se gli obiettivi si raggiungono e se si raggiungono in modo economico. Se ci sono problemi e dove sono. Nelle piccole strutture si può perfino capire se il clima interno è sereno, o se ci sono tensioni. E si riesce anche a capire, da come si distribuiscono gli impieghi e dal tipo e dalla qualità dei prodotti, se ci sono comportamenti devianti.

Un diritto che assume un significato ancor più pregnante per funzioni esiziali come la sicurezza, la repressione dei reati e la perequazione tributaria²⁰.

Una tendenza all'autoreferenzialità che sembra lusingare anche istituzioni che, come l'Agenzia delle entrate e la Guardia di finanza, sono all'avanguardia nella gestione per obiettivi e che **certamente dispongono di dati doviziosi, strutturati e continui nel tempo**.

L'amministrazione finanziaria, ad esempio, è stata recentemente criticata perché, a differenza di quanto avviene all'estero, non soltanto non fornisce le stime dell'evasione, ma neppure i dati sugli obiettivi prefissati e i risultati raggiunti.

“La differenza sostanziale rispetto ad altri paesi – ha recentemente affermato Luigi Mazzi, magistrato della Corte dei Conti ed ex direttore del Secit²¹ - sta nel fatto che i risultati di tali stime non vengono resi noti, nel timore che possano essere strumentalizzati come riprova di inefficienza degli apparati amministrativi. Se ne nega, anzi, addirittura l'esistenza”.

Mazzi ha portato come esempio virtuoso la Gran Bretagna nella quale “l'obiettivo di riduzione delle dimensioni del mancato gettito Iva costituisce oggetto di un *Public Service Agreement*, cioè un accordo tra governo e cittadini”. Sul sito web del governo, poi, “sono riportati obiettivi e traguardi intermedi di performance e risultati effettivamente conseguiti alle scadenze stabilite”. Si scopre così che rispetto all'obiettivo di una evasione Iva al 12% entro il 31 marzo 2006, si passa dal 15% del 2001/2 al 16 del 2002/3 e al 13% del 2003-2004.

Analogo ermetismo si riscontra nella Guardia di finanza.

Basterà osservare, per accorgersene, quante e quali differenze vi siano tra i dati contenuti nelle ultime direttive generali per l'azione amministrativa e la gestione e

²⁰ A gennaio scorso, ad esempio, due parlamentari del centrosinistra, Marcella Lucidi e Giancarlo Leoni, hanno presentato un'interrogazione al Ministro dell'interno per conoscere quanti delitti di furto e rapina fossero stati denunciati, per semestre, all'autorità giudiziaria dalle forze di polizia. La risposta del Governo è stata: i dati li forniamo soltanto aggregati per quadriennio perché gli "addetti ai lavori preferiscono basare l'analisi dei fenomeni criminali su dati riferiti a periodi pluriennali".

Noi crediamo, invece, che i cittadini debbano sapere cosa hanno fatto gli "addetti ai lavori" e come abbiano tradotto in concreto gli indirizzi ricevuti dalle autorità politiche. Sapere è un diritto degli elettori e le amministrazioni devono essere obbligate dalla legge a fornire informazioni puntuali ed esaustive sull'andamento dei fenomeni e sui risultati conseguiti e redigere e rendere di pubblico dominio bilanci analitici su come hanno gestito, nell'interesse della collettività, le risorse umane, materiali e finanziarie loro affidate.

E' davvero singolare che mentre si può pretendere da società private la pubblicazione di scritture contabili e bilanci veridici, non ci sia modo per pretendere altrettanto dalle organizzazioni pubbliche. Che sono completamente di proprietà dei cittadini.

²¹ Si veda Ansa del 12 giugno 2006.

quelle degli anni 1998-2000²². O, ancora, quanto scritto, proprio con riferimento alle azioni di contrasto all'economia sommersa, nella Direttiva generale del 2006 e nella circolare del Comando generale del Corpo per la programmazione dell'attività di polizia economica e finanziaria dello stesso anno²³.

Ma la cosa che stupisce di più è l'annuncio che l'obiettivo strategico per il 2006 sarà **aumentare del 25 per cento, attenzione: non il gettito, ma le quantità di risorse umane destinate al contrasto all'evasione!**

Perché sarà sufficiente aggiungere un solo finanziere ad una pattuglia da tre unità per raggiungere il risultato. Ed è come se un automobilista programmasse di andare da Roma a Milano riuscendo a consumare un quarto di carburante in più.

Noi crediamo che la Guardia di finanza meriti e sia in grado di assumere ben altre sfide.

²² Nelle ultime Direttive generali, ad esempio, sono scomparsi i dati di consuntivo delle ore versate sulle diverse funzioni obiettivo, col risultato che ne rimane impedito il controllo da parte dei comuni cittadini.

²³ Vi si afferma che per il 2006 è stato fissato un macro obiettivo di complessive 10.800.000 ore/persona riferite cumulativamente a una serie comparti che fino all'anno scorso erano rimasti distinti (lotta all'economia sommersa, contrasto alle frodi fiscali, attività di ricerca evasori, indagini delegate di polizia giudiziaria orientate prioritariamente nel settore dei reati tributari e, addirittura, lotta all'immigrazione clandestina). E ovviamente non si esplicita il perché di queste scelte.