

1. Premessa.

L'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione sull'attuazione della riforma dell'Amministrazione finanziaria risponde all'esigenza di approfondire e valutare la portata e le conseguenze delle modifiche normative ed organizzative che hanno interessato, nel corso della precedente legislatura e di quella in corso, l'Amministrazione finanziaria nel suo complesso.

L'indagine intendeva in particolare verificare lo stato di attuazione, sia a livello di amministrazione centrale, sia di uffici periferici, delle riforme adottate, ed evidenziare gli eventuali aspetti problematici che potessero richiedere l'adozione di ulteriori interventi legislativi da parte del legislatore.

Un profilo di analisi cui è stata dedicata particolare attenzione nel corso dell'indagine ha riguardato l'impatto che il nuovo modello organizzativo ha avuto sui rapporti tra l'Amministrazione stessa e i contribuenti, senza evidentemente prescindere dalle significative novità derivanti dall'approvazione dello Statuto dei diritti del contribuente, di cui alla legge n. 212 del 2000.

1. L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO

Il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, ha definito un nuovo assetto dell'organizzazione ministeriale dello Stato, disponendo, all'articolo 55, comma 1, con decorrenza dall'inizio della nuova legislatura, l'istituzione del Ministero dell'economia e delle finanze, e la contestuale soppressione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e del Ministero delle finanze. Alcune modificazioni sono state introdotte lo scorso anno con il decreto legislativo 3 luglio 2003, n. 173, recante riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze e delle Agenzie fiscali.

L'articolo 23 del suddetto decreto legislativo n. 300 del 1999 ha attribuito al Ministero dell'economia e delle finanze le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di politica economica, finanziaria e di bilancio, di programmazione degli investimenti pubblici, coordinamento della spesa pubblica e verifica dei suoi andamenti, di politiche fiscali e sistema tributario, demanio e patrimonio statale, catasto e dogane, di programmazione, coordinamento e verifica degli interventi per lo sviluppo economico, territoriale e settoriale e di politiche di coesione, nonché la vigilanza su enti e attività e i rapporti

con autorità di vigilanza e controllo previsti dalla legge. Tale complesso di competenze si esplica in cinque aree funzionali, definite dall'articolo 24.

Il successivo articolo 26 ha stabilito in diciotto mesi dalla data dell'entrata in vigore dello stesso decreto legislativo il termine massimo per la trasformazione del Ministero delle finanze, l'istituzione delle Agenzie fiscali e il trasferimento delle funzioni e delle risorse.

In vista dell'istituzione del Ministero dell'economia e delle finanze, gli articoli da 56 a 74 del medesimo decreto legislativo hanno disciplinato la riforma del Ministero delle finanze e dell'Amministrazione finanziaria.

In particolare, l'articolo 56 del decreto legislativo n. 300 del 1999 indica le competenze rimaste al Ministero delle finanze. Esse consistono, in particolare, nelle funzioni di analisi, indagine e studio sulle politiche fiscali e sulla loro attuazione, di predisposizione degli atti normativi, di programmazione e d'indirizzo, nelle attività d'indirizzo, vigilanza e controllo sui risultati di gestione delle Agenzie fiscali, di coordinamento, supervisione e controllo del sistema informativo della fiscalità e della rete unitaria di settore, di comunicazione istituzionale con i contribuenti e di amministrazione del personale e delle risorse relative al Ministero stesso e alle commissioni tributarie.

Il coordinamento fra il Corpo della Guardia di Finanza e le Agenzie fiscali nelle attività operative inerenti alle funzioni trasferite alle Agenzie stesse ha luogo, ai sensi dell'articolo 56 del citato decreto legislativo n. 300 del 1999, sulla base delle direttive impartite dal Ministro dell'economia e delle finanze.

Il decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 2001, n. 107, ha disciplinato la nuova organizzazione del Ministero delle finanze, i cui uffici sono riuniti in un unico Dipartimento per le politiche fiscali.

Il Dipartimento è definito come «centro unitario di direzione amministrativa della fiscalità statale»; assicura il supporto istituzionale, la conoscenza dei dati di base e la loro elaborazione per le decisioni dei vertici politici, delle quali cura l'attuazione gestendo le relazioni con le agenzie e gli altri enti che operano nel settore e tenendo i rapporti con la Guardia di Finanza; concorre alla diffusione delle informazioni presso i cittadini; nella propria attività favorisce lo sviluppo del federalismo fiscale e l'integrazione comunitaria.

Esso è articolato in otto uffici centrali: Ufficio studi e politiche economico-fiscali; Ufficio studi e politiche giuridico-tributarie; Ufficio agenzie ed enti della fiscalità; Ufficio amministrazione delle risorse; Ufficio relazioni internazionali; Ufficio federalismo fiscale; Ufficio comunicazione istituzionale; Ufficio coordinamento delle tecnologie informatiche.

Con il decreto del Presidente della Repubblica 3 luglio 2003, n. 227, è stato inoltre adottato il regolamento per la riorganizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro, mentre l'organizzazione degli uffici dei Vice Ministri è disciplinata dal decreto del Presidente della Repubblica 5 luglio 2002, n. 158.

Per la gestione delle funzioni precedentemente esercitate dai Dipartimenti delle entrate, delle dogane e del territorio, nonché di

quelle svolte dagli altri uffici del Ministero delle finanze, l'articolo 57 del decreto legislativo n. 300 del 1999 ha istituito quattro agenzie fiscali: l'Agenzia delle entrate, l'Agenzia delle dogane, l'Agenzia del territorio e l'Agenzia del demanio.

Le Agenzie hanno propria personalità giuridica e sono dotate di autonomia regolamentare, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria. Esse operano con criteri di efficienza, economicità ed efficacia, secondo gl'indirizzi stabiliti dal ministro e sulla base delle convenzioni attraverso le quali vengono periodicamente determinati obiettivi e direttive generali della loro attività. Ciascuna Agenzia, in base all'articolo 66, è regolata da un proprio statuto deliberato dal Comitato direttivo e approvato dal Ministro dell'economia e delle finanze.

Ai sensi degli articoli da 62 a 65, le competenze di ciascuna Agenzia sono così definite:

l'Agenzia delle entrate svolge tutte le funzioni (amministrazione, riscossione e contenzioso) concernenti le entrate tributarie erariali che non siano assegnate alla competenza di altre Agenzie, amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, enti od organi, e quindi, in particolare, i tributi diretti e dell'imposta sul valore aggiunto, nonché tutte le imposte, diritti o entrate erariali o locali e le entrate anche di natura extratributaria, già di competenza del soppresso Dipartimento delle entrate o affidati alla sua gestione in base alla legge o ad apposite convenzioni stipulate con gli enti impositori o con gli enti creditori;

l'Agenzia delle dogane si occupa dei servizi relativi all'amministrazione, alla riscossione e al contenzioso dei diritti doganali e della fiscalità interna negli scambi internazionali, delle accise sulla produzione e sui consumi, escluse quelle sui tabacchi lavorati, in collegamento con gli organi dell'Unione europea; esercita tutte le funzioni già spettanti al soppresso Dipartimento delle dogane, incluse quelle esercitate in base ai trattati dell'Unione europea o ad altri atti e convenzioni internazionali; gestisce i laboratori doganali di analisi;

l'Agenzia del territorio è competente a svolgere i servizi relativi al catasto, i servizi geotopografici e quelli relativi alle conservatorie dei registri immobiliari, con il compito di costituire l'anagrafe dei beni immobiliari esistenti sul territorio nazionale, sviluppando, anche ai fini della semplificazione dei rapporti con gli utenti, l'integrazione fra i sistemi informativi attinenti alla funzione fiscale e alle trascrizioni e iscrizioni in materia di diritti sugli immobili. L'Agenzia opera in stretta collaborazione con gli enti locali, per favorire lo sviluppo di un sistema integrato di conoscenze sul territorio; essa gestisce, inoltre, l'osservatorio del mercato immobiliare e i connessi servizi estimativi che può offrire direttamente sul mercato;

l'Agenzia del demanio, trasformata in ente pubblico economico con il decreto legislativo 3 luglio 2003, n. 173, e dotata di un proprio patrimonio, consistente in un fondo di dotazione e nei beni mobili e immobili strumentali alla sua attività, cura — anche attraverso

convenzioni con le regioni, gli enti locali e altri enti pubblici — l'amministrazione dei beni immobili dello Stato (ad eccezione di alcune particolari categorie di beni affidati alla gestione diretta dei Ministeri interessati), con il compito di razionalizzarne e valorizzarne l'impiego, di sviluppare il sistema informativo sui beni del demanio e del patrimonio, utilizzando criteri di mercato nella loro valutazione, di gestire con criteri imprenditoriali i programmi di vendita, di provvista, anche mediante l'acquisizione sul mercato, di utilizzo e di manutenzione ordinaria e straordinaria di tali immobili; gestisce inoltre i beni confiscati.

Con il decreto del Ministro delle finanze 28 dicembre 2000 sono state stabilite le modalità di avvio del funzionamento delle Agenzie fiscali ed è stato istituito il ruolo speciale provvisorio del personale dell'Amministrazione finanziaria.

2. LO SVOLGIMENTO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

In considerazione dell'entità delle modificazioni legislative intervenute nel corso degli ultimi anni, la Commissione Finanze, dopo aver acquisito la prescritta intesa con il Presidente della Camera dei deputati, nella seduta del 9 ottobre 2001 ha deliberato lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della riforma dell'Amministrazione finanziaria.

L'indagine ha inteso verificare l'applicazione della riforma e valutare gli effetti del nuovo modello organizzativo adottato, a livello sia centrale sia periferico, sull'operatività e sull'efficienza degli uffici nonché sui rapporti con i contribuenti, anche in relazione a quanto previsto nello Statuto dei diritti del contribuente introdotto dalla legge 27 luglio 2000, n. 212, così da individuare eventuali problemi che possano richiedere ulteriori interventi da parte del legislatore.

In ragione della ben nota complessità della normativa tributaria, è parso opportuno rivolgere l'attenzione anche all'attività interpretativa svolta dall'Amministrazione finanziaria, sia attraverso l'emana-zione di atti di contenuto generale, sia nella risposta ai quesiti individualmente formulati dai contribuenti attraverso le forme d'inter-pello previste dalle norme vigenti.

L'indagine conoscitiva si è articolata in diciannove sedute, svolte tra il 29 novembre 2001 e il 6 novembre 2003, nel corso delle quali sono stati ascoltati i rappresentanti del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti, del Consiglio nazionale dei ragionieri e periti commerciali e delle Associazioni dei tributaristi (29 novembre 2001), i rappresentanti di organizzazioni sindacali (24 gennaio e 9 maggio 2002), della Confindustria (15 maggio 2002), alcuni direttori regionali dell'Agenzia delle entrate (29 maggio 2002), il Direttore generale dell'Agenzia delle entrate (12 e 19 giugno 2002), il Direttore del Servizio centrale degli ispettori tributari (SECIT) ed il Rettore della Scuola superiore dell'economia e delle finanze (19 giugno 2002), il Direttore del Dipartimento per le politiche fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze (20 giugno 2002), il Comandante generale

del Corpo della Guardia di Finanza (27 giugno 2002) i Direttori generali dell'Agenzia del territorio (4 luglio 2002), dell'Agenzia del demanio (11 luglio 2002) e dell'Agenzia delle dogane (27 febbraio 2003), del Capo del Dipartimento per le politiche fiscali (30 ottobre 2002), i rappresentanti dell'Associazione nazionale fra i concessionari della riscossione dei tributi (Ascotributi) (5 marzo 2003), il Direttore generale ed il Direttore della Direzione centrale amministrazione dell'Agenzia delle entrate (13 marzo e 6 novembre 2003) e i rappresentanti dell'Associazione nazionale delle aziende concessionarie dei servizi di entrate degli enti locali (Anacap) (27 marzo 2003). È stato ascoltato infine il Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, onorevole Maria Teresa Armosino (28 maggio e 10 giugno 2003).

Durante il ciclo delle audizioni, svolte in un periodo di circa due anni, i numerosi soggetti ascoltati dalle Commissioni hanno segnalato varie questioni connesse sia alla nuova struttura dell'Amministrazione finanziaria, sia alle conseguenze di talune disposizioni legislative intervenute nel periodo considerato.

3. L'ORGANIZZAZIONE E L'ATTIVITÀ DELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA

La scissione subita dal cessato Ministero delle finanze, da cui sono passati a far parte della nuova struttura del dicastero dell'economia soltanto l'attuale Dipartimento per le politiche fiscali, gli uffici di diretta collaborazione del Ministro e il Corpo della Guardia di Finanza, poteva generare problemi assai rilevanti, atteso che la costituzione delle Agenzie fiscali ha interessato un considerevole numero di uffici e, per conseguenza, diverse migliaia di dipendenti. La trasformazione dei preesistenti dipartimenti del Ministero delle finanze in enti dotati di autonomia regolamentare, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria non poteva consistere in una mera operazione estetica.

3.1. *I rapporti tra l'Amministrazione finanziaria e i contribuenti.*

L'introduzione di una nuova struttura organizzativa tendeva peraltro a produrre un cambiamento sostanziale nel rapporto tra i cittadini e l'Amministrazione finanziaria. Un primo, significativo passo in questo senso è certamente costituito dall'accelerazione e dal completamento dell'istituzione degli uffici delle entrate (il processo, peraltro, era iniziato sin dalla metà dell'anno 1997), distribuiti con oculatezza nel territorio affinché il contribuente possa individuare in modo agevole e immediato il luogo in cui trovare gli uffici preposti ai diversi tributi.

Il rapporto con il cittadino è sicuramente migliorato, attraverso il potenziamento delle strutture a contatto con il pubblico, cui l'Amministrazione ha destinato considerevole impegno anche attraverso l'impiego delle nuove tecnologie informatiche.

Ai già operanti sportelli d'informazione si sono affiancati i centri di assistenza telefonica, che forniscono una prima informazione ai contribuenti, nonché i centri d'informazione telematica, che per mezzo della rete informatica (*internet*) possono trattare richieste di carattere più specifico in forme che, avendo base elettronica dalla quale può ricavarsi una documentazione scritta, consentono un rapporto più sereno e meno conflittuale tra l'Amministrazione e i cittadini.

Alcune strutture territoriali hanno altresì istituito centri di prenotazione telefonica, attraverso i quali il contribuente, prima di recarsi presso gli uffici, può prenotare la visita, limitando il dispendio di tempo, il disagio e la spesa dello spostamento e permettendo al funzionario di anticipare l'istruttoria relativa al quesito o alla pratica richiesta.

L'Agenzia delle entrate, ad esempio, ha sviluppato un sistema che consente di registrare in via telematica i contratti di locazione; si tratta di un sistema comunque obbligatorio per alcune categorie di contribuenti, come i grandi proprietari d'immobili (oltre le cento unità immobiliari possedute), cui è prescritta la registrazione di tali contratti. Questo meccanismo aiuta a diminuire l'afflusso del pubblico presso gli uffici. Inoltre, in alcuni distretti notarili la stessa Agenzia ha predisposto una convenzione in base alla quale si provvede alla registrazione telematica degli atti immobiliari.

L'applicazione delle nuove tecnologie informatiche, campo nel quale l'Italia è tra i paesi più evoluti, ha agevolato l'accesso dei contribuenti e l'adempimento degli obblighi tributari. Ad esempio, ne è risultata notevolmente semplificata la presentazione della dichiarazione dei redditi da parte sia dei lavoratori dipendenti e dei pensionati che si rivolgono ai centri autorizzati di assistenza fiscale, sia di tutti gli altri soggetti che ricorrono alla trasmissione telematica delle dichiarazioni tramite i professionisti abilitati: ciò permette di evitare gli aggravii che provenivano dalla trasmissione postale dei documenti o dal pagamento presso gl'istituti bancari.

Per fornire al cittadino un quadro legislativo semplice e aggiornato su argomenti o situazioni particolari, l'Agenzia delle entrate ha altresì predisposto appositi opuscoli informativi, come le guide relative all'interpello e alle agevolazioni fiscali per le ristrutturazioni edilizie, per i disabili, per i residenti all'estero.

Talune forme di assistenza ai cittadini — ad esempio le iniziative di consulenza predisposte presso gli uffici finanziari per la compilazione delle dichiarazioni — hanno tuttavia incontrato critiche da parte del rappresentante del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti, che ha ravvisato in esse il possibile insorgere di conflitti d'interessi: oltre al fatto che gli stessi funzionari dovranno poi procedere al controllo delle dichiarazioni per la cui redazione hanno prestato consulenza, egli ha segnalato la possibilità che vengano per tale via a costituirsi rapporti fiduciosi con singoli contribuenti, che potrebbero risultare fonte di ingiusto vantaggio soprattutto nel momento in cui i medesimi funzionari, collocati a riposo, avviassero attività professionali disponendo già di potenziale clientela acquisita attraverso i precedenti rapporti di lavoro.

Uno strumento che ha senza dubbio migliorato il rapporto tra i cittadini e l'Amministrazione finanziaria è costituito dall'istituto dell'interpello.

Il diritto d'interpello era già stato introdotto nel nostro ordinamento dall'articolo 21 della legge 30 dicembre 1991, n. 413, limitatamente a specifiche operazioni, tassativamente determinate dalla norma. L'istituto è divenuto operativo solo nel 1998, con l'emanazione delle disposizioni di attuazione.

Successivamente, l'articolo 11 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Statuto dei diritti del contribuente), ha introdotto una più ampia figura d'interpello, esperibile con riferimento a tutti i tributi. Con il decreto del Ministro delle finanze 26 aprile 2001, n. 209, sono state dettate le relative disposizioni attuative che hanno reso operante l'istituto. Questa forma d'interpello permette al contribuente d'inoltrare per iscritto all'Amministrazione finanziaria circostanziati e specifici quesiti concernenti l'applicazione delle disposizioni tributarie a casi concreti e personali, qualora vi siano obiettive condizioni d'incertezza sulla corretta interpretazione delle disposizioni stesse, senza tuttavia che ciò determini alcun effetto in relazione alle scadenze previste dalla normativa tributaria.

L'Amministrazione ha centoventi giorni per fornire la propria risposta, scritta e motivata, all'istanza del contribuente. Decorso inutilmente il suddetto termine, s'intende che l'Amministrazione concordi con l'interpretazione prospettata dal contribuente. Limitatamente all'oggetto del quesito, l'Amministrazione non può irrogare sanzioni al contribuente che non abbia ricevuto risposta entro il termine sopra indicato.

La risposta fornita (anche con il solo silenzio-assenso) vincola l'Amministrazione finanziaria nei confronti del solo contribuente istante e limitatamente al caso prospettato. Eventuali atti posti in essere dall'Amministrazione nei confronti del suddetto contribuente in difformità dalla risposta saranno pertanto nulli.

Nel caso in cui un numero elevato di contribuenti abbia formulato quesiti con riferimento a questioni identiche o analoghe, l'Amministrazione può rispondere collettivamente mediante una circolare o una risoluzione.

Nel corso delle loro audizioni, i direttori regionali dell'Agenzia delle entrate hanno sottolineato come diversi uffici regionali trattino le istanze d'interpello entro termini assai più brevi del massimo previsto dalla legge, rispondendo talvolta nello spazio di sessanta o settanta giorni.

È stato segnalato come spesso l'Amministrazione abbia provveduto a fornire una risposta al contribuente anche in casi nei quali l'interpello si sarebbe dovuto considerare inammissibile in quanto non presentato con le forme o nei limiti d'oggetto espressamente previsti. L'interpello è stato allora trattato come quesito posto dal contribuente, al quale gli uffici hanno fornito il proprio parere.

Il buon funzionamento dello strumento dell'interpello è stato reso possibile anche dalla creazione di un archivio di dati centralizzato, che permette agli uffici regionali di trasmettere per via informatica le richieste d'interpello e le risposte da essi preparate alla Direzione

centrale delle entrate, la quale ne prende visione nel volgere di 24 ore, approvandole o indicando all'ufficio periferico soluzioni più opportune qualora l'interpretazione da esso proposta non sia compatibile con quella da adottarsi uniformemente a livello nazionale.

In tale ambito si sottolinea inoltre l'esigenza, già rilevata dalla Commissione Finanze, di favorire il coinvolgimento delle associazioni rappresentative dei consumatori e dei contribuenti al fine di migliorare ulteriormente la qualità dei rapporti tra fisco e contribuente.

3.2. Le Agenzie fiscali ed i rapporti con il Corpo della Guardia di Finanza.

La costituzione delle quattro Agenzie fiscali ha interessato circa 67 mila dipendenti dell'Amministrazione finanziaria.

Non si è trattato soltanto di un cambiamento formale. Ad esempio, dal 1° gennaio 2001 è stato accelerato e completato, come già detto, il processo di costituzione degli uffici unici delle entrate (processo iniziato dalla metà del 1997), nei quali è stato riunito il personale precedentemente in servizio nei soppressi uffici del registro, uffici dell'imposta sul valore aggiunto, intendenze e uffici delle imposte dirette. Oltre ai problemi pratici derivati dal mutamento di sede, si è quindi determinata la commistione tra le professionalità di dipendenti provenienti da settori tra loro assai diversi.

Il tema della formazione del personale è stato oggetto di numerose valutazioni da parte dei soggetti che la Commissione ha ascoltato. In particolare è stato sottolineato quanto la formazione sia rilevante per il personale posto a contatto con i cittadini: uffici aperti al pubblico, centri di assistenza telefonica e anche centri d'informazione telematica, i quali, pur funzionando attraverso comunicazioni elettroniche, richiedono comunque conoscenze ampie e precise da parte degli operatori, che non possono fornire informazioni erranee di cui porterebbe responsabilità l'Amministrazione.

Viene quindi a determinarsi una diversità tra il personale addetto alle strutture poste a contatto con il pubblico e quello degli uffici che svolgono le funzioni di accertamento, di controllo e le altre attività d'istituto: pur risultando necessaria una comune e solida base di competenza professionale, sono infatti diverse le caratteristiche e le attitudini personali richieste nei due casi.

3.2.1. L'Agenzia delle entrate.

Per quanto riguarda l'Agenzia delle entrate, l'attività di tale organismo si ripartisce, principalmente, fra due macro-aree di intervento: i servizi ai contribuenti e l'azione di contrasto all'evasione.

Della prima si è detto al paragrafo 3.1; va, parimenti, dato atto che l'Agenzia si è impegnata in uno sforzo di crescita della struttura dedicata all'attività di accertamento, attraverso il ricorso strategico alle tecnologie informatiche, intese come sistema complesso su cui far leva per migliorare la qualità e la quantità dei controlli.

Governare l'accertamento, indirizzarne e coordinarne la gestione amministrativa, richiede l'esistenza di strumenti che permettano di parametrarne l'efficienza, valutare le cause degli spostamenti tra obiettivi e risultati e promuovere le necessarie azioni correttive.

Negli ultimi tempi, l'introduzione di nuove architetture e lo sviluppo del portafoglio applicativo hanno potenziato il sistema informatico a supporto dei controlli.

Per gli uffici collegati alla rete Intranet dell'Agenzia delle entrate è disponibile l'accesso al portale denominato FISCO (Funzioni integrate di supporto ai controlli), che integra in un ambiente unico tutti i prodotti informatici realizzati per l'accertamento.

Per un'efficiente ed efficace azione di contrasto all'evasione, la fase di selezione assume un ruolo fondamentale. In tale prospettiva, si collocano alcune delle applicazioni disponibili al sistema.

L'applicazione « RADAR » (Ricerca e analisi decisionale per accertamento dei redditi) consente di produrre elenchi di soggetti per periodo di riferimento, ambito territoriale, attività, tipo di reddito, fascia di volume di affari e ricavi, tipologia di anomalie (ad esempio, bassa rotazione delle scorte, costo del venduto elevato rispetto ai ricavi, bassa produttività) ed, ancora, permette di selezionare soggetti non congrui e non coerenti rispetto agli studi di settore.

L'applicazione « ET » (Evasori totali) consente la selezione di soggetti persone fisiche che non hanno presentato la dichiarazione dei redditi (lavoro autonomo, redditi d'impresa) per i quali risulta almeno un indizio di attività economica (concessioni di beni, iscrizione INPS, Camera di Commercio, ordini professionali, licenze, titolari di polizze assicurative, di veicoli commerciali, di utenze elettriche non domestiche) o un elemento di spesa (contributi versati, transazioni economiche, interessi passivi, spese di lavoro dipendente, premi assicurativi).

Con la procedura « Interrogazioni dati di bilancio » è possibile analizzare gli indici di bilancio di un soggetto ed ottenere il quadro della situazione economica, finanziaria e patrimoniale dell'impresa; è possibile, altresì, operare selezioni di contribuenti in base agli scostamenti tra i valori degli indici di bilancio immessi dall'operatore e quelli medi provinciali, regionali o nazionali.

L'applicazione informatica « BEE » (Banche dati enti esterni) permette di rilevare il possesso di beni (aerei e natanti) o la spesa sostenuta in relazione alla stipula di contratti assicurativi. È possibile effettuare selezioni in base all'importo del capitale assicurato, al tipo di assicurazione, all'importo del premio ed alla durata della polizza, tutti elementi utili per determinare la capacità reddituale del soggetto e procedere ad accertamento sintetico od anche utili per dimostrare che l'attività da cui il soggetto trae le proprie disponibilità finanziarie è, in realtà, più redditizia di quello che appare in base ai ricavi dichiarati e procedere, così, ad una specifica attività istruttoria, finalizzata ad accertare i ricavi o i compensi effettivamente conseguiti.

Passando dai temi relativi alla selezione a quelli concernenti l'accertamento, dal punto di vista delle innovazioni tecnologiche per l'accertamento dei tributi evasi certamente va menzionata la procedura gestionale dell'« Accertamento unificato », che consente la ge-

stione informatica, in un unico ambiente, delle imposte dirette, dell'IVA e dell'IRAP.

Un ruolo primario hanno anche gli strumenti informatici a supporto del controllo di gestione per regolare e indirizzare l'azione amministrativa verso il raggiungimento degli obiettivi fissati in sede di programmazione.

Il pacchetto FISCO prevede, all'interno dell'area « Monitoraggio », l'applicazione « EVA » (Esiti verbali e accertamenti). Tale strumento consente di selezionare dimensioni di analisi che permettono valutazioni qualitative dell'attività svolta, rendendo possibile l'individuazione di eventuali anomalie quali, ad esempio, settori di attività poco controllati, sproporzioni fra le fonti d'innescio, percentuale di abbattimento della maggiore imposta accertata rispetto alle definizioni per adesione, grafici sullo stato di avanzamento delle attività di controllo, screening delle modalità istruttorie.

Accanto alle risorse tecnologiche, fondamentale per migliorare la *performance* dell'accertamento è la visione sistemica dell'azione di controllo che collochi il contrasto all'evasione al centro di un'azione combinata di efficaci politiche del personale, di tempestive azioni di tutela del credito erariale e di recupero, nonché di puntuali difese processuali.

Organizzazione, formazione, accertamento, riscossione, contenzioso, debbono costituire, quindi, un insieme di attività svolte attraverso fasi distinte, ma tra loro temporalmente e logicamente collegate, finalizzate al conseguimento dell'obiettivo comune di ridurre le aree di evasione e di agevolare la scelta del contribuente verso un adempimento spontaneo dei propri obblighi contributivi.

In tale contesto non occorre inoltre dimenticare il significativo ruolo rivestito dagli intermediari, in particolare dai Centri di assistenza fiscale (CAF) e dagli operatori professionali del settore (commercialisti, ragionieri e consulenti del lavoro), i quali hanno ormai assunto, e sempre più assumeranno in futuro, una funzione essenziale di interfaccia tra l'Amministrazione finanziaria, in particolare l'Agenzia delle entrate, ed i contribuenti, assicurando, oltre al tradizionale apporto di competenze professionali, un primo vaglio degli elementi contenuti nelle dichiarazioni nonché l'ordinato afflusso dei relativi dati in via telematica, consentendo pertanto all'Agenzia di razionalizzare l'attività degli uffici e di concentrare maggiormente le proprie risorse su attività di controllo e di analisi di carattere specifico.

3.2.2. L'Agenzia del territorio.

Per quanto riguarda l'Agenzia del territorio, sono stati segnalati problemi che si prevede possano sorgere a séguito del previsto decentramento delle funzioni catastali agli enti locali, secondo quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Infatti l'articolo 66 del citato decreto legislativo n. 112 del 1998 attribuisce ai comuni le funzioni relative alla conservazione, utilizzazione e aggiornamento degli atti del catasto terreni e del catasto edilizio urbano, nonché alla revisione degli estimi e del classamento, ferma restando, a norma dell'articolo 65, la competenza statale

relativamente alla predisposizione di procedure innovative per la determinazione dei redditi dei terreni e degli immobili urbani ai fini delle revisioni generali degli estimi e del classamento e dell'individuazione di metodologie per l'esecuzione di rilievi, gli aggiornamenti topografici e la formazione di mappe e cartografie catastali.

L'articolo 64, comma 2, del decreto legislativo n. 300 del 1999 prevede che gli enti locali possano affidare mediante convenzione la gestione delle funzioni di tenuta e aggiornamento del catasto all'Agenzia del territorio.

In particolare, le associazioni sindacali di categoria hanno ricordato che dal trasferimento delle competenze seguirà necessariamente anche il trasferimento di personale dall'Agenzia ai comuni.

Infatti i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri del 19 dicembre 2000 e del 21 marzo 2001 (pubblicati, rispettivamente, nella *Gazzetta Ufficiale* del 27 febbraio 2001, n. 48, e del 25 giugno 2001, n. 145) hanno individuato in quattromila unità il personale dell'Agenzia del territorio da trasferire agli enti locali, nel caso in cui tutti i comuni vogliano assumere la gestione del catasto.

In particolare, l'articolo 6 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 19 dicembre 2000 dispone che il trasferimento di funzioni, risorse e beni deve comunque essere completato entro tre anni dalla pubblicazione dello stesso decreto. Poiché quest'ultimo è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 27 febbraio 2001, il termine indicato dal citato articolo 6 è venuto a scadere il 26 febbraio 2004.

Nell'audizione dell'11 marzo 2004, svoltasi presso la Commissione Finanze della Camera al di fuori dell'indagine, il Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze onorevole Maria Teresa Armosino ha informato che è stato predisposto uno schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri volto a prorogare di due anni il predetto termine.

Anche in relazione a tale previsto trasferimento di personale le associazioni sindacali hanno tuttavia segnalato che l'Agenzia del territorio non prospetterebbe agli enti locali la possibilità alternativa consistente nell'affidamento della gestione all'Agenzia dietro pagamento di un corrispettivo. Le stesse hanno inoltre manifestato un forte disagio nei confronti dell'attuazione del processo di decentramento, per il timore e le insicurezze in merito agli spostamenti del personale e ad una paventata utilizzazione non professionalmente adeguata nell'impiego diretto presso i Comuni che, fra l'altro, palesano persistenti incertezze circa le modalità di esercizio delle funzioni.

Sono stati inoltre rilevati inconvenienti che potrebbero risultare dall'articolo 66 del decreto legislativo n. 112 del 1998 per quanto riguarda la revisione degli estimi e del classamento da parte degli enti locali.

Sebbene, come detto, rimanga assegnata alla competenza dello Stato la predisposizione di procedure innovative per la determinazione dei redditi dei terreni e degli immobili urbani ai fini delle revisioni generali degli estimi e del classamento, l'attribuzione dei poteri agli enti locali potrebbe determinare applicazioni disomogenee nelle diverse parti del territorio nazionale, con differenze tali da compor-

tare alterazioni nell'unità del sistema e conseguente lesione del principio d'eguaglianza.

A fronte delle problematiche emerse, l'Agenzia del territorio ha espresso la convinzione, peraltro diffusa, che il decentramento delle funzioni catastali non possa svilupparsi secondo le rigide modalità originariamente previste e i tempi fissati, suggerendo un'ipotesi di decentramento « flessibile », in grado di consentire a ciascun Comune di gestire direttamente un numero variabile di funzioni catastali, delegando le rimanenti alla stessa Agenzia. Un siffatto provvedimento introdurrebbe, quindi, la possibilità di acquisizione graduale da parte dei Comuni delle funzioni catastali e delle correlate risorse (umane, strumentali e finanziarie) attraverso « moduli » di attività e correlati servizi funzionali, così individuabili:

e) visure e certificazioni;

f) accettazione atti di aggiornamento delle banche dati catastali (Docfa, Docte, Pregeo, Voltura), in aggiunta alle funzioni ed ai servizi di cui alla lettera *a)*;

g) trattazione degli atti di aggiornamento delle banche dati catastali comprendenti anche le attività di accertamento, integrazione e rettifiche, in aggiunta alle funzioni e ai servizi di cui alle lettere *a)* e *b)*;

h) revisione degli estimi e del classamento, in aggiunta alle funzioni e ai servizi di cui alle lettere *a)*, *b)* e *c)*.

L'Agenzia del territorio ha avviato, anche quale presupposto fondamentale del processo di decentramento, il progetto Banca dati integrata, che ha il fine di integrare le banche dati del catasto e ipotecarie, garantendo l'univocità e l'attendibilità delle informazioni, eliminando le duplicazioni di dati e ampliando la gamma di servizi erogabili.

L'attendibilità delle informazioni relative alla consistenza e alla proprietà dei beni immobili rappresenta il requisito fondamentale del progetto, che risulta pertanto strettamente correlato con gli altri principali progetti in corso, quali l'Anagrafe dei beni immobiliari, il decentramento e la revisione degli estimi.

La costituzione di una banca dati integrata delle informazioni ipotecarie e catastali, e la conseguente possibilità di realizzare servizi integrati, è finalizzata ai seguenti obiettivi:

miglioramento dei servizi resi agli utenti, i quali potranno, con un'unica operazione, ottenere informazioni che, attualmente, reperiscono con l'accesso a diversi sportelli e con ricerche successive (verifica della situazione catastale e successivamente di quella ipotecaria);

possibilità di unificare le modalità e agli strumenti di aggiornamento delle banche dati;

aumento del livello di attendibilità delle informazioni.

La disponibilità della Banca dati integrata consente, peraltro, una maggiore e più rapida fruibilità dei dati ipocatastali necessari all'Agencia del territorio, in termini di dati statistici e consistenza del patrimonio immobiliare, all'Agencia delle entrate per attività di accertamento e verifica del patrimonio immobiliare del contribuente, e alle altre utenze pubbliche e private, accrescendo la coerenza delle informazioni acquisibili.

Dall'audizione relativa all'Agencia del territorio è inoltre emersa la presenza al suo interno, oggi e ancor più in prospettiva, di elementi distinti, che inducono ad evidenziare come la stessa possa e debba offrire attività e assumere atteggiamenti sempre più assimilabili a quelli di un'azienda erogatrice di servizi, per poter assicurare, nel doveroso rispetto del principio di economicità, una maggiore gamma e una migliore qualità dei propri servizi con un costo equilibrato nei confronti dei destinatari: Stato, enti locali, enti pubblici e mercato (cittadini, professionisti, associazioni).

Da qui l'esigenza, manifestata nel corso dell'audizione, di porre in opera misure volte a favorire un assetto dell'ente progressivamente più conforme alle logiche di gestione di un'azienda erogatrice di servizi, anche evidenziando elementi di forte discontinuità rispetto alla precedente gestione dipartimentale; in tale visione l'attuale « modello » può apparire non ancora pienamente adeguato, in particolare per alcune persistenti rigidità strutturali rilevanti sotto un profilo evolutivo, fra le quali sono state indicate e analizzate la questione dei limiti temporali troppo ristretti della Convenzione annuale (a partire dal 2004 la Convenzione ha assunto un orizzonte triennale), l'impostazione del modello economico-patrimoniale fondato su meri trasferimenti e la conseguente mancata correlazione costi-ricavi, che costituisce un significativo ostacolo per la razionalizzazione dei costi e per la responsabilizzazione della dirigenza per i risultati della gestione.

Tali problematiche potrebbero trovare adeguata soluzione solo attraverso una opportuna rivisitazione del suddetto modello istituzionale e organizzativo di riferimento, prevedendo, analogamente a quanto sta avvenendo per quanto riguarda l'Agencia del demanio, la trasformazione dell'Agencia in Ente pubblico economico.

In tale prospettiva appare inoltre opportuno segnalare la necessità che, in considerazione della specificità delle funzioni rese dall'Agencia, le relative strutture siano adeguatamente distribuite su tutto il territorio nazionale, coniugando opportunamente l'esigenza di razionalizzare l'impiego delle risorse con quella di assicurare la piena fruibilità dei servizi ai cittadini.

3.2.3. L'Agencia del demanio.

Per quanto riguarda l'Agencia del demanio, è stato ricordato il ruolo che essa assume nella opera di valorizzazione del patrimonio dello Stato. È stato altresì sottolineato come l'attribuzione di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria per il perseguimento della propria missione, anche se con qualche difficoltà, abbia consentito di operare con efficacia e tempestività non usuali nel mondo della pubblica amministrazione.

Relativamente a tale Agenzia si ricorda come il suo assetto abbia recentemente ricevuto una compiuta definizione attraverso la trasformazione in Ente pubblico economico, sulla quale non si ritiene di sollevare rilievi.

3.2.4. L'Agenzia delle dogane.

Per quanto riguarda l'Agenzia delle dogane, posta in funzione, come le altre Agenzie fiscali, a partire dal 1° gennaio 2001 (con decreto del Ministro delle finanze del 28 dicembre 2000), occorre innanzitutto ricordare che essa nel corso degli ultimi tre anni è stata soggetta ad una doppia riforma: da un lato, la trasformazione da Dipartimento in Agenzia, dall'altro, il passaggio da una gestione per materia ad una per funzioni omogenee.

Ciò ha costituito una duplice difficoltà, in quanto la precedente riforma del 1990, che ha istituito il Dipartimento delle dogane e delle imposte indirette, aveva solamente istituito tre Direzioni centrali, lasciando inalterato l'assetto organizzativo periferico e mantenendo la vecchia ripartizione di competenze per materia e non per funzioni.

Dal 18 aprile 2001 l'Agenzia si è data un nuovo assetto organizzativo e funzionale, per effettuare il passaggio da un indirizzo burocratico ad uno aziendale, rivolto all'utenza: tale assetto, in realtà, potrà esplicare tutte le sue potenzialità solo con il necessario completamento del processo di istituzione e attivazione dei nuovi « Uffici delle dogane », attualmente in corso a livello locale.

I risultati positivi sono comunque già visibili, e vanno nella direzione della semplificazione procedurale, della riduzione dei tempi di attesa, della capacità di rendere un servizio più apprezzato dagli utenti, contemperando le esigenze dell'erario nazionale e comunitario con quelle della società economica e civile.

L'Agenzia riveste funzioni strategiche di autorità doganale e assicura la gestione dei tributi sugli scambi internazionali e della fiscalità interna negli scambi internazionali, nonché delle imposte sulla produzione e il consumo dei beni soggetti ad accise, con esclusione di quelle relative ai tabacchi lavorati.

Le linee di intervento dell'Agenzia, volte alla compiuta attuazione del mercato interno e coerenti con il processo di armonizzazione e sviluppo della cooperazione doganale, sia a livello dell'Unione europea sia nell'ambito delle competenti sedi internazionali, sono periodicamente definite nelle Convenzioni sottoscritte con il Ministro dell'economia e delle finanze, e sono dirette al contrasto dell'evasione tributaria, del contrabbando e degli illeciti extra-tributari, contribuendo significativamente, specialmente in quest'ultimo settore, al contrasto della criminalità organizzata alle frontiere esterne dell'Unione europea, alla lotta al traffico illecito di stupefacenti, armi, materiali radioattivi, rifiuti tossici e prodotti nocivi, nonché alla tutela del patrimonio culturale e ambientale e dei diritti di proprietà intellettuale.

La dogana sta dunque assumendo sempre più anche un ruolo regolatore degli scambi internazionali, inteso nel senso di assicurare il rispetto delle regole da parte degli operatori e non solo di accertare