

e riscuotere tributi. Sono stati pertanto potenziati gli importanti compiti nel settore extratributario appena indicati, tra i quali la lotta alla contraffazione e la difesa delle privative industriali e dei prodotti italiani, che è stata anche rafforzata dalle disposizioni previste dalla legge finanziaria per il 2004 (articolo 4, commi 49 e seguenti), le quali hanno assegnato compiti specifici in materia all'Agenzia.

Va citata, in particolare, l'accresciuta attività di controllo ai fini della sicurezza, dopo i noti eventi terroristici dell'11 settembre 2001 e il perdurare della crisi internazionale, attività per la quale l'Agenzia delle dogane si è dimostrata particolarmente attrezzata, essendosi dotata già in precedenza di apparecchiature « scanner » tecnologicamente all'avanguardia.

Occorre prendere atto che l'Amministrazione doganale è impegnata in uno sforzo organizzativo di adeguamento della struttura, oltre che attraverso i processi di crescita professionale del personale, considerato la principale risorsa produttiva dell'Agenzia, anche attraverso l'acquisizione e lo sviluppo di strumenti e di metodologie che contribuiscono a qualificare il cambiamento in atto.

Sotto tale profilo si è dato notevole impulso dall'implementazione costante della banca dati, che supporta, insieme all'analisi dei rischi, il sistema del Circuito doganale di controllo (cosiddetto « canale verde »); tale sistema consente di selezionare i controlli delle merci, riducendo e semplificando, di conseguenza, le attività inerenti allo sdoganamento. In tal modo l'effettuazione di verifiche più approfondite è mirata alle situazioni di rischio effettivo, evidenziate anche tramite sistemi di *intelligence*.

In tale ottica si pone anche l'adozione di tecniche di « *audit* doganale » delle imprese (cosiddetta « certificazione » doganale delle imprese) volte ad assicurare la speditezza degli adempimenti doganali nel reciproco rapporto fiduciario tra l'utenza e l'Amministrazione.

Inoltre, allo scopo di potenziare le attività di contrasto all'evasione e ai fenomeni illeciti e/o fraudolenti riguardanti le merci, assicurando nel contempo la rapidità delle operazioni, l'Agenzia si è dotata di apparecchiature *scanner* — che, come già evidenziato, si sono rivelate utili anche ai fini della *security* — capaci di identificare la natura delle merci contenute all'interno dei container e degli autoveicoli, senza dover procedere necessariamente alla loro apertura ed allo scarico delle merci stesse.

Rispetto al quadro generale delle azioni poste in essere, si rileva anche che l'Agenzia delle dogane opera in stretto collegamento con gli organi comunitari nell'ambito dei processi di armonizzazione e di sviluppo dell'unificazione europea — sia per la definizione di normative comuni, sia per il rafforzamento della cooperazione tra le amministrazioni doganali — con particolare riferimento all'ingresso dei dieci nuovi Stati membri a partire dal 1° maggio 2004.

A tale proposito, l'Agenzia si è posta il problema dell'impatto sulle proprie attività e dell'eventuale ricollocazione del personale, essendo ovvio che, dopo l'allargamento dell'Unione europea, alcuni confini, come ad esempio quello con la Slovenia, diventeranno scarsamente significativi.

Di fatto la dogana italiana, dopo l'allargamento, non avrà più frontiere terrestri, salvo quelle con la Svizzera, ma dovrà comunque continuare a presidiare i circa 8.000 chilometri di frontiera marittima, che rappresentano una significativa porzione della frontiera esterna dell'Unione europea, proiettata (tenuto conto dell'ingresso nell'Unione di Malta e Cipro), al centro del Mediterraneo.

Peraltro, considerato che lo scenario del commercio internazionale impone di esercitare azioni di controllo adeguate alle crescenti esigenze di sicurezza e di contrasto ai fenomeni fraudolenti, senza ostacolare la fluidità dei traffici, e tenuto conto che il blocco delle assunzioni operato negli ultimi anni ha determinato una diminuzione del personale di servizio rispetto a quello previsto, le eventuali eccedenze di personale in alcuni settori potranno essere opportunamente ricollocate in altri settori.

In particolare, una significativa quota di personale potrà essere utilizzata in quelle che vengono definite « frontiere invisibili », quali ad esempio la lotta alla illegalità, alla contraffazione e a tutti i fenomeni che possono turbare la libera circolazione delle merci e il libero svolgimento del commercio.

Per quanto riguarda l'Agenzia delle dogane, si può affermare che, nonostante il gravoso impegno legato alla sua profonda trasformazione, sono evidenti i risultati positivi ottenuti nei primi anni di funzionamento, attestati dalla completa realizzazione degli obiettivi stabiliti nelle Convenzioni. In tal modo, peraltro, resta dimostrata anche la validità del modello organizzativo per agenzie, certamente perfezionabile, ma già in grado di essere apprezzato per i buoni frutti che sta portando.

Altra missione istituzionale dell'Agenzia, perseguita con particolare impegno negli ultimi anni, riguarda la semplificazione dei rapporti con gli operatori economici e con gli utenti, attraverso lo snellimento delle procedure e l'incentivazione dell'adempimento spontaneo degli obblighi fiscali. In tale prospettiva si colloca lo sviluppo dei servizi telematici all'utenza, che l'Agenzia ha realizzato a partire dalla costituzione del Servizio telematico doganale (EDI), che consente la presentazione per via telematica delle dichiarazioni doganali e degli elenchi riepilogativi delle operazioni intracomunitarie INTRA, e che è proseguito con la completa reingegnerizzazione dei processi e dei flussi di lavoro documentali, attualmente gestiti attraverso un nuovo sistema informatico (AIDA) che si connette direttamente, per alcune funzioni, con la sede degli operatori economici.

Bisogna anche riconoscere che i risultati positivi dell'Agenzia sono stati conseguiti nonostante la gravissima carenza di personale già evidenziata in precedenza, pari ad oltre il 28 per cento della dotazione teorica, ove si consideri che, al 31 dicembre 2002, risultavano presenti 10.001 unità, a fronte della dotazione organica di 13.894 unità, stabilita dal Regolamento di amministrazione.

È pertanto evidente la necessità di un potenziamento, anche quantitativo, del personale, tenuto conto che per l'aspetto qualitativo l'Agenzia ha attuato e sta attuando intensi programmi di formazione di tipo tecnico, specialistico e valoriale/manageriale.

Appare quindi ben delineato un percorso volto al rafforzamento del ruolo del comparto doganale, in un contesto moderno ed europeo, con l'obiettivo, da un lato, di facilitare la speditezza dei traffici commerciali, attraverso la trasparenza e la semplificazione delle procedure, e, dall'altro, di contrastare le attività illecite, anche a tutela della salute e della sicurezza dei cittadini.

In tale ambito, particolare apprezzamento meritano le iniziative volte a fornire al sistema-paese servizi di qualità sempre più elevata, momento fondamentale nella gestione del rapporto con l'utenza, nonché le iniziative volte a sviluppare le attività di *intelligence* in linea con incisive strategie antifrode.

Bisogna inoltre ricordare, sempre per quanto riguarda il settore doganale, il rapporto con la Guardia di Finanza.

Le due strutture operanti in tale settore, quella civile (l'Agenzia, la cui attività è stata appena descritta), e quella militare (la Guardia di Finanza), che svolge il ruolo di polizia tributaria investigativa ai fini della lotta al contrabbando e ai traffici illeciti internazionali, risultano da sempre interconnesse e complementari.

Nessuna confusione o commistione di compiti si dovrebbe tuttavia ravvisare tra l'Agenzia delle dogane e la Guardia di Finanza, in quanto la normativa ha assegnato alla prima le strategie di indirizzo proprie dell'autorità doganale, a livello internazionale e interno, con il conseguente esercizio delle connesse, esclusive, competenze in materia di controlli negli spazi doganali, ferma restando la possibilità di ricorrere alla collaborazione della Guardia di Finanza, mentre alla seconda è affidata la responsabilità operativa della vigilanza economico-finanziaria e della sicurezza dei confini. Le sinergie operative tra la Guardia di Finanza e l'Agenzia delle dogane hanno senza dubbio ottenuto risultati positivi.

In quest'ambito occorre peraltro segnalare la necessità di definire meglio il coordinamento tra Agenzia delle dogane e Guardia di Finanza, disciplinato, in via generale, dal citato articolo 56 del decreto legislativo n. 300 del 1999, stabilendo, sulla base delle direttive del Ministro dell'economia e delle finanze, un confine certo e determinato per l'esercizio delle relative competenze.

3.3. *Il Dipartimento per le politiche fiscali.*

Nel decreto legislativo n. 300 del 1999, l'organizzazione ministeriale è concepita come uno strumento per lo svolgimento delle funzioni statali. L'organizzazione viene, infatti, modellata assumendo le funzioni come parametro dimensionale e qualitativo.

Al Ministero dell'economia e delle finanze, l'articolo 24 del citato decreto legislativo n. 300 del 1999 attribuisce, suddividendole in cinque aree, tutte le funzioni in materia di:

politica economico-finanziaria;

processi di formazione e gestione del bilancio dello Stato;

programmazione, coordinamento e verifica degli interventi per lo sviluppo economico, territoriale e settoriale, e delle politiche di coesione;

politiche fiscali;

amministrazione dei servizi indivisibili e comuni.

Si tratta delle funzioni in precedenza attribuite al Ministero del tesoro (definizione delle politiche economiche, predisposizione del bilancio dello Stato e connessa gestione contabile, interventi dello Stato nella politica degli investimenti) e delle funzioni in precedenza attribuite al Ministero delle finanze e non trasferite alle Agenzie fiscali.

Anche l'articolazione interna del Ministero è caratterizzata dalle funzioni da svolgere. Sono stati, infatti, istituiti cinque dipartimenti, tante quante sono le aree funzionali appena indicate.

3.3.1. L'articolazione e il ruolo del Dipartimento.

In particolare, per quanto riguarda il Dipartimento per le politiche fiscali, lo stesso decreto legislativo n. 300 del 1999 già specificava che nell'area funzionale ad esso attribuita rientrava:

l'analisi del sistema fiscale;

la vigilanza e il controllo sulle agenzie fiscali e sugli altri enti della fiscalità;

il monitoraggio e il controllo del sistema informativo della fiscalità e della rete unitaria di settore;

l'informazione istituzionale nel settore della fiscalità.

Il regolamento di organizzazione – decreto del Presidente della Repubblica n. 107 del 2001 – ha ulteriormente specificato, con l'articolo 2, comma 1, i contenuti dell'area funzionale attribuita dalla legge al Dipartimento stesso precisando che quest'ultimo svolge un'attività di supporto per le decisioni dei vertici politici, cura l'attuazione delle decisioni stesse, favorisce lo sviluppo del federalismo fiscale e dell'integrazione comunitaria.

Il medesimo regolamento procede anche ad una ulteriore specificazione delle funzioni ad esso attribuite individuandole in quelle di:

analisi, elaborazione e valutazione delle politiche economico fiscali;

analisi, elaborazione e valutazione delle politiche e delle misure giuridico-tributarie;

pianificazione e coordinamento (elaborazione delle informazioni necessarie per la programmazione degli obiettivi per la gestione delle funzioni fiscali da parte delle Agenzie; attività propedeutica alla stipula delle convenzioni con le Agenzie stesse);

controllo e monitoraggio (verifica sui risultati di gestione delle Agenzie in relazione agli obiettivi fissati dalla convenzione);

valutazione delle modalità complessive dell'esercizio delle funzioni fiscali da parte delle agenzie sotto il profilo della trasparenza e della imparzialità (vigilanza);

comunicazione istituzionale;

coordinamento del sistema informativo della fiscalità.

Si tratta, essenzialmente, di funzioni « di supporto » all'attività del Ministro nella definizione della politica fiscale, nei rapporti con le Agenzie fiscali e nel rapporto con i contribuenti.

Nel definire gli uffici di livello dirigenziale generale, l'articolo 4 del citato regolamento di organizzazione del Dipartimento segue, in via di principio, il metodo utilizzato per individuare i dipartimenti del Ministero attribuendo ad ogni ufficio una delle aree funzionali individuate. Tale regola subisce, però, due eccezioni. Il citato articolo 4 istituisce, infatti, 8 uffici di livello dirigenziale generale. Si tratta degli uffici:

studi e politiche economico-fiscali;

studi e politiche giuridico-tributarie;

agenzie e enti della fiscalità;

amministrazione delle risorse;

relazioni internazionali;

federalismo fiscale;

comunicazione istituzionale;

di coordinamento delle tecnologie informatiche.

Mentre gli uffici che si occupano di politica fiscale, quelli della comunicazione istituzionale e del coordinamento dei sistemi informativi svolgono, ognuno, una delle funzioni suindicate, l'ufficio che si occupa di agenzie ed enti della fiscalità svolge due delle medesime funzioni e nessun ufficio di livello dirigenziale generale si occupa della funzione di vigilanza sulle modalità di esercizio delle funzioni statali da parte delle Agenzie.

Tale funzione viene attribuita dall'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 107 del 2001 ad un ufficio di livello dirigenziale non generale che opera alle dirette dipendenze del Capo del Dipartimento.

Quest'ultimo, infatti, sul modello di quanto previsto per il Ministro, ha, ai sensi del citato articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 107 del 2001, alcuni uffici che operano alle sue dirette dipendenze. Si tratta, oltrechè dell'ufficio preposto allo svolgimento del suddetto servizio di vigilanza, anche dell'ufficio per il controllo interno di gestione.

Ai sensi dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 107 del 2001, il Dipartimento è centro unitario di direzione amministrativa della fiscalità statale. Più specificamente deve assicurare la conoscenza dei dati necessari per la elaborazione delle decisioni politiche e curarne l'attuazione. Deve, inoltre, pianificare e coordinare la gestione delle funzioni fiscali da parte delle Agenzie nonché curare la comunicazione istituzionale.

Il Dipartimento svolge, quindi, diverse funzioni.

Deve, innanzitutto, trasformare la volontà politica in atto normativo.

Deve, inoltre, contribuire a pianificare e controllare l'attività di gestione dei tributi effettuata dalle Agenzie.

Nella prospettiva organizzativa adottata con l'articolo 3 del decreto legislativo n. 29 del 1993 per l'intero settore delle Amministrazioni pubbliche, è fondamentale il principio della distinzione tra la funzione di indirizzo e controllo, da un lato, e quella di attuazione e gestione dall'altro. Per le amministrazioni che sono espressione di rappresentanza politica, la prima funzione è svolta dagli organi di governo e viene definita, dal medesimo articolo 3 del decreto legislativo n. 29 del 1993, di « indirizzo politico-amministrativo » mentre la seconda è svolta dai dirigenti delle Amministrazioni stesse cui spetta, in via esclusiva, la gestione dell'attività amministrativa.

In questo contesto il Dipartimento delle politiche fiscali assume una posizione « peculiare » rispetto a quella degli altri Dipartimenti del Ministero dell'economia e delle finanze in generale e a quello della Ragioneria generale dello Stato in particolare, perché partecipa, in senso lato, allo svolgimento della funzione politica in campo tributario ma non gestisce i tributi. Tale attività è, infatti, attribuita, in via di principio, alle Agenzie fiscali che, a differenza delle altre agenzie previste dal decreto legislativo n. 300 del 1999, non sono strutture tecnico-operative al servizio dell'organizzazione ministeriale ma veri e propri enti pubblici dotati di autonomia rispetto a tale organizzazione.

Ciò ha indotto ad esplorare nel dettaglio i rapporti tra il Dipartimento e le altre strutture che operano nel settore della fiscalità allo scopo di meglio comprendere il ruolo ad esso effettivamente attribuito dal legislatore.

3.3.2. Il rapporto con gli uffici di diretta collaborazione.

Nella fase di elaborazione della politica fiscale, quando assicura la conoscenza dei dati necessari per le decisioni politiche, il Dipartimento si pone come « consulente tecnico » del Ministro quando, invece, cura l'attuazione delle decisioni stesse, si pone anche come « consulente giuridico »; quando, infine, promuove la conoscenza del sistema fiscale e dei suoi effetti si pone come « consulente per la comunicazione ». In ogni caso, però, si muove nel « campo » degli uffici di diretta collaborazione del Ministro stesso. Ai sensi dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 227 del 2003, infatti:

l'Ufficio del coordinamento legislativo, tra l'altro, cura l'attività di definizione delle iniziative legislative e regolamentari e svolge attività di consulenza giuridica per il Ministro e i Sottosegretari;

la segreteria tecnica assicura il supporto conoscitivo specialistico, in campo economico, per l'elaborazione, l'impostazione e la verifica degli effetti di politiche generali e di settore con riguardo alla individuazione degli interventi di finanza pubblica necessari;

L'Ufficio stampa cura i rapporti con il sistema e gli organi di informazione nazionali e internazionali, promuove e gestisce iniziative editoriali di informazione istituzionale.

Un'esigenza definitoria delle competenze spettanti agli uffici in esame rispetto a quelle del Dipartimento traspare dallo stesso decreto del Presidente della Repubblica n. 227 del 2003, laddove viene precisato che:

L'Ufficio del coordinamento legislativo cura la propria attività « con la collaborazione, anche ai fini dello studio e della progettazione normativa, dei competenti uffici dirigenziali generali »;

L'Ufficio stampa svolge la propria funzione « anche in raccordo con le strutture amministrative del Ministero ».

Nella stessa direzione sembra indirizzarsi lo sforzo « definitorio », profuso nel decreto del Presidente della Repubblica n. 107 del 2001, volto a definire o preservare le competenze degli uffici di diretta collaborazione rispetto a quelle del Dipartimento.

L'articolo 6 di tale provvedimento, nell'attribuire all'Ufficio studi e politiche giuridico-tributarie il compito di predisporre studi per l'elaborazione della normativa fiscale, precisa che lo stesso deve essere svolto fatte salve « le attribuzioni degli uffici di diretta collaborazione del Ministro » e, nell'attribuire al medesimo ufficio l'attività di predisposizione degli schemi di atti normativi, di relazione tecniche, amministrative e finanziarie sui disegni di legge e sugli emendamenti, stabilisce che essa deve essere svolta « a richiesta del Ministro ». L'articolo 5 del medesimo provvedimento, nell'attribuire all'Ufficio studi e politiche economico-sociali il potere di attivare, governare e aggiornare i flussi informativi necessari alla funzione di elaborazione delle politiche economico-fiscali, precisa che tale potere deve essere esercitato « sulla base di specifiche direttive del Ministro » e che, comunque, l'Ufficio « concorre alla elaborazione delle proposte di politica fiscale ».

Anche nella fase della pianificazione degli obiettivi da assegnare alle Agenzie e in quella del controllo del loro raggiungimento non è agevole disegnare i confini fra l'intervento del Dipartimento e quello degli uffici di diretta collaborazione del Ministro.

L'articolo 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 107 del 2001, nell'attribuire all'Ufficio agenzie ed enti della fiscalità le funzioni di pianificazione, coordinamento, controllo e monitoraggio dell'attività degli enti che si occupano di tributi, stabilisce, infatti, che l'Ufficio stesso:

effettua la verifica sui risultati di gestione delle Agenzie « ferma rimanendo l'attività del Ministro di valutazione e controllo strategico nonché di alta vigilanza »;

valuta le modalità complessive dell'esercizio delle funzioni fiscali da parte delle agenzie « ferma rimanendo l'attività del Ministro di alta vigilanza ».

3.3.3. Il rapporto con le Agenzie fiscali.

Un aspetto particolarmente rilevante dell'operatività del Dipartimento per le politiche fiscali è quello costituito dai rapporti con le Agenzie fiscali; a tale riguardo è fondamentale tenere presente che il sistema delineato dal decreto legislativo n. 300 del 1999 è incentrato sull'autonomia delle Agenzie fiscali. Tale autonomia « vale » sia per distinguere le responsabilità politiche da quelle amministrative sia, per consentire una « gestione manageriale » dei tributi.

Ciò significa che, in via di principio, la funzione di gestione dei tributi è svolta sotto la responsabilità dei Direttori delle Agenzie, e che, essendo preposte alla suddetta gestione, le Agenzie sono interlocutori istituzionali dell'autorità politica nello svolgimento dell'attività in campo fiscale. Ciò risulta dagli Statuti delle Agenzie fiscali, che espressamente ricomprendono tra i fini istituzionali il « supporto alle attività del Ministero delle finanze ».

Anche rispetto alle Agenzie fiscali, quindi, il Dipartimento incontra difficoltà a ritagliarsi un ruolo ben definito, soprattutto se si tiene conto del fatto che le Agenzie possono svolgere alcune delle attività (quelle di « consulenza giuridica » soprattutto) che svolgono alcune strutture del Dipartimento, mentre quest'ultimo non può partecipare alle attività di gestione dei tributi neanche per gli aspetti strettamente connessi all'attuazione dell'indirizzo politico, come la redazione delle circolari interpretative di carattere generale.

In proposito va, inoltre, osservato come questa limitazione sembri dovuta proprio al ruolo assunto dalle Agenzie fiscali e non sia connaturato al tipo di attività che il legislatore ha attribuito al Dipartimento.

Quest'ultimo, infatti, attraverso l'Ufficio del federalismo fiscale, non si limita a svolgere funzioni di supporto all'attività del Ministro, ma svolge un'attività di coordinamento nella gestione dei tributi locali che si estrinseca proprio nella emanazione di circolari interpretative.

3.3.4. I rapporti tra il Dipartimento per le politiche fiscali e le Agenzie circa l'interpretazione amministrativa delle norme.

Nel corso dell'indagine conoscitiva sono state in particolare approfondite alcuni problemi relativi ai rapporti tra il Dipartimento per le politiche fiscali e le Agenzie con riferimento all'interpretazione delle norme.

A questo riguardo occorre innanzitutto segnalare come nessuna disposizione di legge sancisca espressamente a quale organo spetti l'interpretazione delle norme tributarie: se ne può dedurre che la nuova organizzazione dell'Amministrazione finanziaria affidi alla singola Agenzia, per le materie di propria competenza, l'interpretazione delle norme che il Dipartimento per le politiche fiscali formula, unitamente agli uffici di diretta collaborazione, sulla base degli indirizzi politici.

Restano, comunque, al Dipartimento stesso il compito di dettare gli indirizzi su materie di maggiore e generale rilevanza in materia di interpretazione, nonché il controllo e la verifica degli effetti che gli atti interpretativi delle Agenzie possono produrre sui contribuenti, specialmente in materia di applicazione corretta e omogenea sul territorio e nei confronti delle diverse categorie.

Peraltro, è stato rilevato che, finché si tratta di circolari illustrative, è opportuno che l'elaborazione spetti a chi deve applicare la normativa, cioè all'Agenzia competente. In alcuni casi, tuttavia, le circolari interpretative hanno avuto un carattere invasivo, nel senso di ampliare, restringere o addirittura innovare la materia, introducendo, quindi, elementi non previsti dalla legge stessa.

In questi casi limite è, quindi, necessario l'intervento del Dipartimento per le politiche fiscali, con una diretta assunzione di responsabilità da parte del Ministero.

Per quanto riguarda i profili della fiscalità locale, non riconducibile ad una singola Agenzia, l'interpretazione delle norme spetta unicamente al competente ufficio del Dipartimento delle politiche fiscali.

I rappresentanti degli ordini professionali hanno sottolineato la necessità di prevedere un sistema che permetta di superare eventuali contrasti tra il Ministero e l'Agenzia, al fine di evitare incertezze sia nel contribuente, ma soprattutto nei professionisti che lo assistono.

Gli stessi rappresentanti hanno auspicato la creazione di occasioni di confronto periodico con l'Amministrazione finanziaria, per verificare se le discrepanze e le difficoltà interpretative ravvisate e segnalate siano effettive o dipendano da erronee presupposizioni, anche allo scopo di evitare un continuo ricorso all'istituto dell'interpello, che potrebbe diventare eccessivo, pletorico e, potrebbe, in ipotesi estreme, generare diversità di risposte essendo rimesso agli organi periferici dell'Agenzia.

Analogamente, i rappresentanti della Confindustria hanno sottolineato come sia necessaria una definizione dei compiti molto precisa. Le Agenzie, nelle proprie circolari, dovrebbero limitarsi a fornire interpretazioni, corrispondenti al dettato normativo. L'interpretazione tale da modificare — nei limiti ammessi per tale strumento — la situazione normativa legislativa deve provenire da un unico ente centrale in grado di fornire indicazioni valide per tutte le agenzie regionali, così da evitare che interpretazioni diverse fornite a livello regionale mettano in conflitto tra loro le Agenzie regionali stesse, provocando, inevitabilmente, una grave e dannosa incertezza presso gli operatori giuridici e i contribuenti.

3.3.5. Il rapporto con gli altri Dipartimenti del Ministero dell'economia e delle finanze.

Il fatto che il Dipartimento delle politiche fiscali svolga un'attività che è essenzialmente di supporto all'attività del Ministro nella predisposizione della politica fiscale, peraltro in concorso con le Agenzie fiscali, pone lo stesso in posizione di minor rilevanza funzionale rispetto agli altri Dipartimenti del Ministero dell'economia

e delle finanze in generale e, in particolare, rispetto al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, che ha una propria articolazione periferica e non condivide con altri enti lo svolgimento dei propri compiti.

Va, inoltre, osservato che, a differenza di altri Dipartimenti, quello delle politiche fiscali ha un proprio Ufficio di amministrazione delle risorse.

Tenuto conto del fatto che, ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 300 del 1999, ad ogni Dipartimento sono stati attribuiti sia i compiti finali concernenti la materia di competenza sia i relativi compiti strumentali, l'esistenza della suddetta struttura all'interno del Dipartimento sembrerebbe rispettosa del dettato normativo.

3.3.6. Il rapporto tra gli uffici del Dipartimento.

Il profilo funzionale di ogni Ministero è, per un verso, delineato dalla « missione » ad esso attribuita, e, per altro verso, si estende, per settori, al versante comunitario ed internazionale della missione stessa.

L'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo n. 300 del 1999 stabilisce, infatti, che ogni singolo ministero può intrattenere, nelle materie di competenza, rapporti con l'Unione europea e con le organizzazioni e le agenzie internazionali di settore. Per quanto riguarda il Ministero dell'economia e delle finanze va ricordato soprattutto il ruolo svolto da quest'ultimo, attraverso il Dipartimento del Tesoro, nella gestione degli affari economici e finanziari a livello internazionale.

Nel settore fiscale si registra, però, anche in questo delicato settore, una articolazione complessa. Il Dipartimento delle politiche fiscali ha un ufficio, quello delle relazioni internazionali, che assicura, in raccordo con gli uffici di diretta collaborazione del Ministro, anche per le necessarie intese con il Ministero degli affari esteri, la partecipazione dell'Italia allo sviluppo dell'integrazione europea e della cooperazione internazionale in campo tributario partecipando alla formazione degli atti e delle normative in sede bilaterale, comunitaria e internazionale.

Una competenza in materia di fiscalità comunitaria ed internazionale sembra, però, essere stata attribuita, con il decreto ministeriale del 21 novembre 2001, anche all'Ufficio studi e politiche economico-tributarie, presso il quale esiste un Reparto (VII) che raccoglie i dati della fiscalità comunitaria e internazionale al fine di effettuare analisi economiche comparative e prepara un documento annuale di comparazione dei sistemi fiscali sotto il profilo giuridico-tributario, economico e di competitività nell'attrazione dei capitali internazionali.

Una competenza nella materia in esame è, infine stata attribuita dal citato Decreto ministeriale del 21 novembre 2001 anche all'Ufficio studi e politiche giuridico-tributarie, poiché ogni reparto che si occupa di fiscalità annovera tra i propri compiti istituzionali anche quello di predisporre gli elementi per l'elaborazione, nelle materie di competenza e in collegamento con l'ufficio legislativo, della normativa comunitaria ed internazionale.

A completare il quadro degli attori istituzionali sulla scena della politica estera italiana in campo tributario non potevano mancare le Agenzie fiscali che, peraltro, da tempo intrattenevano rapporti diretti con le istituzioni comunitarie. Tra i fini istituzionali dell'Agenzia delle entrate e di quella delle dogane, infatti, rientra anche la collaborazione, secondo gli indirizzi impartiti dal Ministro, alle istituzioni dell'Unione europea oltre allo svolgimento dei compiti necessari per l'adempimento, nella materie di competenza, degli obblighi internazionali assunti dallo Stato.

Alla luce delle considerazioni esposte, una razionalizzazione della struttura dipartimentale, volta a valorizzarne le funzioni, è certamente auspicabile. Essa può essere condotta nel pieno rispetto dell'autonomia riconosciuta dalla legge alle Agenzie fiscali nella gestione dei tributi ma deve mirare ad attribuire alla struttura stessa un ruolo meglio definito sia nella elaborazione ed attuazione delle politiche fiscali sia nella attività di indirizzo e controllo dell'attività delle Agenzie fiscali.

3.4. *Problematiche relative al trattamento del personale dell'Amministrazione finanziaria.*

Un aspetto di particolare delicatezza, sollevato nel corso delle audizioni, della generale problematiche attinente al trattamento del personale dell'Amministrazione finanziaria riguarda i problemi derivanti dal diverso trattamento economico del personale delle Agenzie fiscali rispetto a quello della Guardia di Finanza.

Il trattamento economico del personale delle Agenzie, prevede infatti, a seguito del rinnovato assetto organizzativo dell'Amministrazione finanziaria, l'accesso a forme di retribuzione, sotto il profilo stipendiale, ma soprattutto per la parte accessoria, di maggior vantaggio rispetto a quelle esistenti per il personale del Corpo della Guardia di Finanza.

Ciò genera insoddisfazione tra i militari di tale Corpo, anche in ragione del complesso di attribuzioni, oneri e responsabilità derivanti dalla natura di forza di polizia che contraddistingue la Guardia di Finanza.

Ad esempio, nel corso dell'indagine è stato segnalato che un dirigente di seconda fascia, corrispondente orientativamente a un generale di brigata della Guardia di Finanza, può guadagnare fino a 100 mila euro all'anno, a fronte dei 77 mila euro percepiti dal generale di brigata.

Un aspetto assai singolare dei rapporti retributivi tra il personale dei due enti è stato segnalato, nel corso dell'audizione del Comandante del Corpo della Guardia di Finanza, in relazione al Fondo assistenza finanziari, il quale viene alimentato destinandovi una percentuale delle sanzioni irrogate.

A seguito della recente riforma del sistema tributario, le verifiche continuano ad essere effettuate dalla Guardia di Finanza, spetta, tuttavia, all'Agenzia delle entrate stabilire se accogliere *in toto* oppure in parte le verifiche effettuate dalla Guardia di Finanza. Qualora si

dovesse giungere, grazie all'introduzione tra Agenzia e contribuente di forme di accertamento concordato, a determinare una cifra diversa da quella accertata dalla Guardia di Finanza, una percentuale di tale accertamento confluirebbe nel fondo contrattuale dell'Agenzia delle entrate, anziché nel Fondo assistenza finanziari.

Differenze nel trattamento economico del personale si possono tuttavia ravvisare anche tra le Agenzie stesse e all'interno di esse.

Infatti, il personale dell'Agenzia delle entrate ha un trattamento economico diverso da quello dell'Agenzia delle dogane e da quello delle Commissioni tributarie, mentre il personale dell'Agenzia del territorio e dell'Agenzia del demanio versa in una situazione retributiva assai inferiore.

Inoltre, il trattamento retributivo del personale direttivo esterno (dirigenti apicali, di prima e seconda fascia) delle Agenzie, in particolare del demanio e del territorio, essendo negoziato autonomamente con le Agenzie stesse, determina livelli retributivi non paragonabili rispetto al trattamento economico degli appartenenti alle altre amministrazioni dello Stato. Conseguentemente, si possono creare situazioni in cui dirigenti di provenienza statale si trovano ad operare con personale sottoposto che tuttavia, provenendo dall'esterno, gode di un trattamento economico doppio o triplo.

In linea generale, la Commissione sottolinea l'assoluta necessità di garantire che il rinnovo del contratto collettivo di lavoro delle Agenzie fiscali avvenga senza soluzioni di continuità, in modo da favorire la migliore operatività alle Agenzie e di garantire l'efficace svolgimento delle funzioni pubbliche affidate a tali organismi.

Un ulteriore aspetto attinente alle problematiche del personale riguarda la necessità di individuare adeguate soluzioni alla questione dei vincitori di concorsi a funzioni dirigenziali, i quali, nonostante siano stati riconosciuti idonei alla funzione, che in molti casi ricoprono del resto da tempo, non hanno ancora ottenuto formale riconoscimento della loro posizione dirigenziale.

3.5. *Le Commissioni tributarie.*

Nel complessivo quadro di riorganizzazione dell'Amministrazione, il Governo ha segnalato il ruolo centrale svolto dal personale delle Commissioni tributarie in ragione della specificità delle funzioni ad esso attribuite.

Questa considerazione è avvalorata dalle innovazioni recentemente intervenute in materia di contenzioso tributario, tra cui in particolare l'ampliamento della giurisdizione tributaria a tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi d'ogni genere e specie, con il conseguente incremento del carico di lavoro degli uffici che assistono gli organi di tale giurisdizione.

Il personale adempie in quest'ambito compiti che presuppongono il possesso di conoscenze specifiche, riferite non solo alla sfera giuridico-amministrativa (in relazione agli adempimenti procedurali), ma anche a quella tecnica (per l'impiego di strumenti informatici): tali competenze si esplicano nell'esercizio di attività poste in

essere sia prima della trattazione del ricorso (ricezione e registrazione di atti, enucleazione dei dati e loro immissione negli archivi informatici), sia dopo la decisione da parte dell'organo giurisdizionale.

Il Governo ha ricordato a questo proposito che dal 20 marzo 2001 i dati aggregati relativi al contenzioso tributario sono stati resi accessibili anche a soggetti esterni i quali, da postazioni remote, possono usufruire di servizi d'interrogazione telematica.

Il Governo ha perciò rilevato la necessità di assicurare al personale delle Commissioni tributarie autonomia gestionale e specifiche opportunità di formazione professionale, le quali tengano conto delle esigenze di preparazione specialistica degli operatori, che, pur continuando a operare nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze, manifestano esigenze formative di contenuto diverso rispetto a quelle riferite al personale operante in altri settori dell'Amministrazione.

A questo riguardo la Commissione ritiene che al personale delle Commissioni debba vedere riconosciuta formalmente la specificità delle funzioni svolte, che risultano del tutto peculiari all'interno del complesso dell'Amministrazione finanziaria.

3.6. *I Comitati di coordinamento finanziario.*

Il Governo ha fornito chiarimenti anche in merito ai Comitati di coordinamento finanziario. Innanzitutto, la costituzione di questi comitati non deve essere intesa come un ritorno alle vecchie Intendenze di finanza.

Essi originano da una recente iniziativa che interessa tre strutture dell'Amministrazione (Guardia di Finanza, Agenzia delle entrate e Dipartimento della ragioneria generale dello Stato) con l'obiettivo di raggiungere un maggiore coordinamento, a livello centrale e periferico, di queste strutture del Ministero. I Comitati hanno il compito esclusivo di monitorare i flussi di spesa e di entrata a livello centrale e territoriale, coinvolgendo in sinergia le varie articolazioni dell'Amministrazione.

Con i comitati di coordinamento finanziario si vuole anche operare una omogeneizzazione dell'azione amministrativa delle attuali componenti del Ministero dell'economia e delle finanze, al fine di costituire un centro forte e visibile dell'Amministrazione finanziaria, senza alterare minimamente la sfera dei poteri di ciascun ente.

A livello di coordinamento locale, saranno impegnati, in tale compito, gli uffici dell'Agenzia delle entrate così come i comandi della Guardia di Finanza e gli uffici periferici della Ragioneria dello Stato. I comitati regionali avranno, poi, l'onere di segnalare al coordinamento nazionale il risultato delle loro analisi. Dal punto di vista operativo, dopo l'insediamento del Comitato di coordinamento nazionale, presso la Ragioneria generale, sono previste riunioni mensili a livello centrale, ed entro breve tempo verranno individuati anche i settori sui quali avviare l'intervento.

3.7. *L'Amministrazione autonoma dei Monopoli dello Stato.*

Anche se non vi è stata una apposita audizione dei vertici dei Monopoli di Stato, il Governo ha ricordato come l'Amministrazione autonoma dei Monopoli dello Stato goda già di un'autonomia gestionale che discende dalla specificità e dal tecnicismo della materia che la legge le attribuisce.

Le modifiche recate dal decreto legislativo n. 173 del 2003 completano l'attribuzione ai Monopoli di Stato della competenza in materia di giochi, già delineata dall'articolo 12 della legge 383 del 2001, che prevedeva l'assegnazione all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato di tutte le competenze relative all'organizzazione e all'esercizio di giochi, scommesse e concorsi pronostici, nonché le funzioni in materia di amministrazione, riscossione e contenzioso delle accise sui tabacchi lavorati, già attribuite, rispettivamente, dell'Agenzia delle entrate e dell'Agenzia delle dogane.

L'unificazione ha lo scopo di realizzare una gestione, in materia di giochi, che elimini sovrapposizioni dannose per il gettito erariale. Tale impostazione è stata seguita anche per ciò che concerne il passaggio alla stessa Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato della gestione delle concessioni delle commesse sportive, che precedentemente erano attribuite al CONI.

3.8. *La Scuola Superiore dell'economia e delle finanze.*

Nel corso dell'audizione è stato ascoltato anche il Rettore della Scuola Superiore dell'economia e delle finanze. Essa è un'istituzione di alta cultura, formazione e ricerca che opera per soggetti interni ed esterni all'Amministrazione finanziaria, sia pubblici che privati, a livello nazionale e internazionale.

La Scuola si è dotata di una connotazione accademica universitaria ed ha progressivamente allargato le proprie competenze anche al di fuori dell'ambito tributario che contrassegnava la precedente Scuola Centrale Tributaria fondata da Ezio Vanoni nel 1957. Nel 2002 e nel 2003 la Scuola ha notevolmente incrementato la propria offerta formativa, che risulta più che raddoppiata rispetto alla media degli anni precedenti, ed ha sviluppato una proficua collaborazione con il mondo universitario.

Il giudizio sull'attività svolta dalla Scuola risulta senz'altro positivo, essendo la stessa diventata un sicuro punto di riferimento per la formazione di tutte le Amministrazioni pubbliche ed avendo acquisito un indubbio prestigio presso le imprese e i professionisti nonché una positiva considerazione da parte delle istituzioni universitarie.

Si ritiene, pertanto, opportuno che la Scuola prosegua sulla strada intrapresa e si raccomanda, in particolare, che:

venga ulteriormente approfondito e incrementato l'interscambio di esperienze didattiche e di docenti tra la Scuola e il mondo universitario, anche mediante l'organizzazione in comune di corsi di

laurea e di specializzazione e il co-finanziamento di dottorati e di assegni di ricerca;

la formazione del personale del Ministero dell'economia e delle finanze, compreso quello delle Agenzie fiscali, venga affidata alla Scuola, che possiede più di ogni altra istituzione le competenze e le capacità necessarie a tal fine e ha anche dimostrato di essere in grado di gestire con successo un notevole volume di offerta formativa;

vengano incrementate le iniziative a favore degli ordini professionali e delle associazioni di categoria, miranti soprattutto ad assicurare un confronto costante e approfondito tra la pubblica amministrazione e gli operatori economici.

3.9. Il Servizio consultivo e ispettivo tributario.

Il Servizio consultivo ed ispettivo tributario (SECIT) è stato istituito con il decreto legislativo 5 ottobre 1998, n. 361, che ha trasformato il Servizio centrale degli ispettori tributari previsto dall'articolo 9 della legge 24 aprile 1980, n. 146. Il ruolo del Servizio consultivo e ispettivo tributario è stato ridefinito dal decreto legislativo 3 luglio 2003, n. 173, recante riassetto organizzativo del Ministero dell'economia e delle finanze e delle Agenzie fiscali; esso ha integrato l'articolo 25 del decreto legislativo n. 300 del 1999, stabilendo che il Servizio opera alle dirette dipendenze del Ministro. Attualmente, ai sensi dell'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 2001, n. 107, recante il regolamento generale di organizzazione del Ministero delle finanze, il SECIT è ricompreso tra gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro delle finanze.

Il Governo ha sottolineato non essere propria intenzione di disperdere le professionalità acquisite nel corso degli anni da parte di tale organismo. Il modello organizzativo del SECIT offre infatti al Ministero dell'economia e delle finanze opportunità gestionali e livelli di flessibilità ed efficienza non surrogabili, attraverso il contributo di esperti provenienti da diverse realtà (magistratura, ministeri, Guardia di finanza, università, istituti di ricerca, libere professioni). Nel corso delle audizioni è stato ricordato come il Servizio predisponga ricerche di settore di elevato livello e qualità. In passato esse venivano rese pubbliche con delibera del comitato di coordinamento; in alcuni casi lo stesso direttore poteva concedere l'autorizzazione qualora ne ritenesse opportuna la diffusione. Attualmente è invece necessario il consenso del Ministro dell'economia e delle finanze. Per questo motivo, come ha segnalato il direttore del SECIT, il Servizio non può trasmettere le ricerche direttamente alle agenzie, spettando al Ministro l'opportunità di disporre la comunicazione a questi organi.

Il Servizio non svolge solamente funzioni consultive, ma è anche titolare di funzioni di vigilanza ai sensi dell'articolo 22 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 107 del 2001. In particolare, l'attività di vigilanza generale esercitabile dal Servizio su

ordine del Ministro assicura all'autorità politica uno strumento di controllo sull'operato delle agenzie fiscali.

3.10. *L'attività della SOGEI SpA.*

La Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria ha svolto un'indagine conoscitiva sul funzionamento e sulle modalità di gestione dell'anagrafe tributaria, che ha ovviamente preso in esame l'attività della SOGEI. Il documento conclusivo è stato approvato da quella Commissione nella seduta del 12 febbraio 2003.

Senza ripercorrere la storia della società, ampiamente illustrata negli atti di tale indagine conoscitiva, si ricorda che con decreto del Ministro delle finanze del 13 aprile 1992, n. 864, la SOGEI SpA era stata riconosciuta idonea a esercitare la funzione di concessionario per lo svolgimento delle attività di gestione dell'anagrafe tributaria. Era stata pertanto stipulata una convenzione che affidava alla stessa società l'incarico di provvedere allo sviluppo e all'integrazione delle strutture informatiche centrali e periferiche del Ministero delle finanze per una durata di nove anni, sino al 13 maggio 2001. È stato quindi stipulato un atto di « proroga tecnica » della convenzione fino al 31 maggio 2003. Tuttavia, nel luglio 2002 la SOGEI è stata acquisita da parte dello Stato, divenendo una società per azioni a totale partecipazione pubblica.

Nel corso della presente indagine conoscitiva la SOGEI è stata chiamata in causa in merito alle problematiche determinate dalle cosiddette « cartelle pazze ».

Alcuni dei soggetti auditi hanno segnalato come non sempre la SOGEI utilizzi elaboratori elettronici e programmi aggiornati e adeguati alle esigenze dell'Amministrazione finanziaria, tanto che era stata anche ipotizzata, a suo tempo, l'eventualità per le Agenzie di poter avvalersi di servizi informativi da esse scelti sul libero mercato.

In particolare, le organizzazioni sindacali sottolineavano come le cartelle pazze non si possono assolutamente addebitare alla responsabilità del personale dell'Amministrazione finanziaria, che si trova a correggere frequentemente gli errori prodotti dai programmi informatici della SOGEI.

Il fenomeno delle « cartelle pazze » si è peraltro prodotto anche in tempi recenti, ma non pare peraltro ascrivibile alla SOGEI, quanto piuttosto ai concessionari della riscossione.

In tale contesto appare peraltro necessario sottolineare il livello di eccellenza raggiunto, in generale, dai servizi informatici e dai collegamenti telematici dell'Amministrazione finanziaria, realizzati e predisposti attraverso l'apporto della stessa SOGEI.

4. IL SISTEMA DELLA RISCOSSIONE

Le problematiche connesse alla riscossione sono state tra gli argomenti di maggior rilievo emersi nelle sedute conclusive dell'indagine conoscitiva, anche a causa del riemergere, di recente, del