

quello della VIII e IX qualifica funzionale dovrebbe accedere alla vice dirigenza e, quindi, un'ulteriore categoria di personale fuoriuscirebbe dall'ambito del contratto collettivo nazionale di lavoro. Questa situazione ci sembra abbastanza paradossale ed influenzerà oggettivamente l'organizzazione e la funzionalità delle strutture, sia centrali sia periferiche, della amministrazione pubblica nonché delle agenzie e degli enti pubblici non economici.

Quanto al rapporto con la Guardia di finanza, il sindacato confederale ha continuamente sollecitato un provvedimento che, finalmente, definisse le sinergie da attuare tra quest'ultima ed il personale civile a maggior caratura, ovviamente, nei rapporti quotidiani che ci sono tra le dogane e la Guardia di finanza, perché presiedono, in raddoppio e non in sinergia, in alcune realtà, i servizi loro affidati. Su questo tema esiste un tavolo aperto, da circa un anno e mezzo, che non è mai stato chiuso a causa dell'assenza del ministro dell'economia e delle finanze riguardo un atto che dovrebbe regolamentare i rapporti tra queste due entità: personale civile, da una parte, e corpo della Guardia di finanza, dall'altra.

È vero che in passato molti Governi si sono cimentati su un'ipotesi di sinergia tra le due componenti, senza raggiungere alcun risultato; tuttavia, credo che oggi sia giunto il momento di risolvere tale questione.

L'articolo 71 del disegno di legge finanziaria, che in vario modo le rappresentanze politiche stanno giustificando, rappresenta una spada di Damocle per il paese perciò credo che una correzione debba essere introdotta dal Parlamento.

Le organizzazioni sindacali ed il demanio hanno raggiunto un accordo per la gestione della cartolarizzazione del patrimonio demaniale, che prevede un utilizzo di circa 600 mila ore in più rispetto a quelle ordinariamente assolute; per coprire le carenze organiche vi saranno circa 120 unità aggiuntive. Si prevede, inoltre, di reperire, in minima parte, ulteriori risorse all'esterno con gli strumenti previsti dal contratto collettivo nazionale di lavoro.

È urgente sollecitare il ministro dell'economia e delle finanze (ed una iniziativa della Commissione la ritengo opportuna) affinché sia previsto in tempi brevi un regolamento unico. È un percorso da accelerare per evitare una divaricazione all'interno di due blocchi che non solo non dialogano ma si pongono anche in contrapposizione. Il regolamento unico servirebbe a disciplinare l'attività dei cinque dipartimenti del ministro dell'economia e delle finanze.

La formazione, come sappiamo tutti, ha sempre rappresentato la Cenerentola della pubblica amministrazione. Il ministro dell'economia e delle finanze sta contattando i direttori delle agenzie per stipulare le nuove convenzioni per l'anno 2002. Invito, perciò, la Commissione a verificare quante risorse saranno destinate alla formazione, che fino ad oggi si è fatta solamente per la buona iniziativa di qualche direttore di agenzia e per le risorse disposte da parte delle confederazioni sindacali. Le rappresentanze politiche della Commissione dovrebbero farsi parte diligente nei confronti del ministero, affinché tale settore non sia trattato come elemento residuale.

PRESIDENTE. Alla luce di quanto emerso e raccogliendo i suggerimenti pervenuti dall'onorevole Benvenuto e dall'onorevole Grandi, invito le organizzazioni sindacali ad inviare alla Commissione una memoria sulle questioni trattate.

Ringrazio i rappresentanti delle confederazioni sindacali presenti e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 11,45.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la stampa
il 7 marzo 2002.

A L L E G A T O

PARERE UIL SULLO STATO DI ATTUAZIONE DELLA RIFORMA DELL'AMINISTRAZIONE FINANZIARIA.

Di Adriano Musi

Mi sia consentito, prima di entrare in argomento, di esprimere un apprezzamento ed un auspicio.

Un apprezzamento per l'attenzione che il Parlamento ha inteso riservare ad una questione, quella del funzionamento della macchina tributaria, alla quale la Uil ha prestato da sempre particolare attenzione; nella convinzione che l'efficienza di questa macchina rappresenti una condizione imprescindibile a garanzia della legalità fiscale, un valore fondamentale ed un obiettivo cui costantemente tendere per dare concretezza ai principi costituzionali di solidarietà e di equità.

Un auspicio: che questa iniziativa non rimanga isolata ma ponga le basi per una verifica periodica e puntuale da parte del Parlamento, sull'andamento complessivo del nostro sistema tributario.

Il Paese ha ormai preso consapevolezza della centralità del ruolo dell'Amministrazione Finanziaria ed il Parlamento nell'ultimo decennio, dopo una disattenzione durata oltre venti anni, ha varato due importanti misure di riorganizzazione: la prima, nel 1991, con la quale si è messo mano alla ristrutturazione dell'Amministrazione centrale e periferica con l'istituzione dei Dipartimenti e delle Direzioni Regionali e Compartimentali; la seconda, più recente, con cui si è introdotto nel settore tributario il modello di "amministrazione per agenzie" allo scopo di adeguare strutture e modelli operativi alle pressanti esigenze di maggiore efficienza e funzionalità.

La recente riforma dell'Amministrazione, che si muove in coerenza con quella del 1991 e la completa, è nata dalla esigenza di dare concreta attuazione ai contenuti delle deleghe fiscali previste dalla legge finanziaria per il 1997 che ha portato, fra l'altro, all'introduzione del fisco telematico, della compensazione fra debiti e crediti erariali, (un istituto che pone il nostro Paese all'avanguardia rispetto agli altri ordinamenti europei) ed alla approvazione dello Statuto dei diritti del contribuente.

Di questa esigenza di dare concreta attuazione ai contenuti delle deleghe fiscali le Confederazioni Sindacali si sono fatte interpreti nel 1998, chiedendo all'allora Presidente del Consiglio, una più funzionale lotta all'evasione fiscale, per realizzare credibilmente l'obiettivo di una riduzione della pressione fiscale compatibile con adeguati livelli di socialità pubblica che lo Stato deve perseguire. Insomma pagare tutti per pagare meno, ribadendo il valore costituzionale della coesione e della solidarietà legate alla progressività.

Obiettivo che l'immediato avvio della Riforma dell'Amministrazione Finanziaria rendeva attuabili, dotando le Agenzie di autonomia, e liberandole dalle rigidità amministrative e dai vincoli burocratici, che erano tra i principali difetti che caratterizzavano il funzionamento della macchina pubblica.

Il modello introdotto, che riconosce alle Agenzie ampia autonomia e pone in capo al Ministro le funzioni di indirizzo, controllo e di vigilanza, appare in linea di massima coerente con le finalità che si intendevano perseguire, quelle cioè di una Amministrazione globale efficiente, efficace, informatizzata, semplice nella esecuzione delle attività, comprensibile nella richiesta degli adempimenti, trasparente nel suo funzionamento.

Autonomia non significa assenza di regole, ma al contrario vuol dire che chi ha la responsabilità della gestione deve assumersi anche la responsabilità del perseguimento degli obiettivi e, di conseguenza, responsabilità piena sui risultati conseguiti.

Un processo di trasformazione così radicale richiede, per una tangibile esplicazione degli effetti, tempi adeguati, ben più ampi di quelli intercorsi fino ad oggi, e sarebbe oggettivamente arbitrario esprimere valutazioni in tal senso.

Ciò che crediamo si possa oggi affermare è che il modello organizzativo vada nella direzione giusta, poiché assegna alle Agenzie fiscali mezzi e regole adeguate agli obiettivi assegnati nell'atto di convenzione, la cui definizione avviene in accordo con le stesse Agenzie, le quali ora non potranno più invocare, a giustificazione dei risultati conseguiti, la mancanza di risorse, la rigidità della contabilità dello Stato e della politica del personale, il sistema dei controlli burocratici ecc.

In altre parole, le responsabilità del funzionamento della macchina tributaria saranno più trasparenti e questo per la pubblica amministrazione, dove spesso non si riesce a risalire alle responsabilità, costituisce un passo in avanti significativo.

Come tutti i processi di trasformazione, tuttavia, anche questo rischia di fallire se non sostenuto e supportato dal "basso", da professionalità in grado di realizzarlo nel concreto.

Su questo le Agenzie debbono porre la loro attenzione, mettendo mano ad una politica del personale che affronti adeguatamente questioni attinenti la selezione, e, soprattutto, l'aspetto della formazione.

C'è chi ritiene troppo ampia l'autonomia accordata alle Agenzie. Opinioni che come tale va rispettata, ma il problema, ammesso che esista veramente, non si risolve riproponendo meccanismi che nel

passato hanno dimostrato quantomeno scarsa incisività, sovrapposizioni di ruoli, confusione.

Occorre coniugare semmai, l'esigenza di autonomia con meccanismi e procedure di controllo efficaci, che non condizionino o ostacolino il raggiungimento degli obiettivi assegnati alle Agenzie. E' questo il gravoso compito del Ministro dell'Economia e delle Finanze, e per esso del Dipartimento per le politiche fiscali, al quale sono assegnate funzioni fondamentali, quali la pianificazione, il coordinamento e il controllo nei rapporti con le Agenzie e con tutti gli enti o organi che partecipano ai procedimenti fiscali, attraverso la definizione di indirizzi ed obiettivi, la negoziazione delle convenzioni e il costante monitoraggio dei risultati conseguiti. Si tratta di funzioni estremamente delicate e complesse che vanno esercitate in modo sostanziale, non meramente formale come spesso accade.

Un punto di possibile criticità potrebbe essere rappresentato da una struttura ministeriale debole, che non sia in grado di assumere in concreto quel ruolo di traino nel processo di riforma, che sia, cioè, l'anello debole della catena, ponendo in tal modo le premesse per il fallimento dell'intero processo riformatore.

Non c'è dubbio che per l'assolvimento delle funzioni assegnate al Dipartimento per le politiche fiscali sono richieste professionalità elevate e specifiche, ed allora è da chiedersi se le regole che lo disciplinano (e gli ordinamenti giuridici ed economici del personale) lo pongano nelle condizioni di "competere" con i soggetti sui quali deve svolgere la funzione di indirizzo, di controllo e di vigilanza.

Occorre scongiurare il rischio che si possa pervenire a delle commistioni di ruoli fra soggetto controllante e controllati, commistioni che di fatto determinano incertezze e confusione nella

definizione ed assegnazione degli obiettivi, nella valutazione dei risultati e quindi nella individuazione delle responsabilità.

Ricordiamo ancora le polemiche, le reciproche chiamate' in responsabilità, - vedi ad esempio la vicenda delle "cartelle pazze" - che hanno caratterizzato spesso i rapporti fra l'Amministrazione e la Società concessionaria per l'informatica, la Sogei, definiti in convenzione ed atti esecutivi sui quali l'Amministrazione ha incontrato oggettive difficoltà, a causa della complessità e della specificità della materia, a svolgere quel ruolo di controllo, non solo burocratico e formale, che le competeva in qualità di organo concedente.

Del resto proprio la questione del settore informatico non sembra essere stata adeguatamente affrontata. Da un'unica convenzione, infatti, conclusa fra l'ex Ministero e la Sogei si passerebbe oggi a quattro convenzioni, una per ogni Agenzia. Moltiplicando in tal modo atti, regolamenti di rapporti e procedure in una sorta di spezzatino informatico che potrebbe da un lato aumentare le difficoltà evidenziate connesse al controllo, e probabilmente dall'altro, non favorire la circolazione e lo scambio delle informazioni contenute nelle singole banche dati di ciascuna Agenzia, scambio essenziale per una efficace lotta all'evasione fiscale.

C'è da interrogarsi, inoltre, se anche in considerazione della riservatezza e delicatezza delle informazioni presenti nelle banche dati, sia ancora da mantenere un sistema informatico gestito da una società concessionaria privata.

Da un punto di vista più generale, poi, una questione da rivedere è quella di un ruolo più significativo delle autonomie locali.

La Uil ritiene che l'evoluzione in senso federalista del nostro ordinamento e l'accresciuta autonomia finanziaria attribuita alle

Regioni e agli enti locali richieda un forte coordinamento fra Ministero, Agenzie ed enti territoriali al fine monitorare i vari livelli impositivi così da assicurare in concreto la effettiva sostitutività dell'imposizione, oltrechè una semplificazione di tutti i tributi statali e locali, ed una politica dei controlli fiscali che, partendo dalle scelte strategiche, consenta il reale coinvolgimento di tutti i soggetti titolari di potestà impositiva.

Al riguardo, appare significativa l'esperienza di un Paese come la Spagna, che ha istituito l'Agenzia Tributaria (A.E.T) nel 1990. Le difficoltà organizzative e funzionali del sistema fiscale spagnolo e, soprattutto, la necessità di coordinamento fra Ministero, Agenzia ed autonomie locali hanno portato nel giro di pochi anni all'introduzione di una serie di correttivi; in particolare nel 1996 sono stati istituiti sia una apposita commissione mista di coordinamento, che i consigli territoriali di direzione per la gestione tributaria.

La naturale evoluzione istituzionale avvenuta in Spagna è la concreta dimostrazione della necessità di integrare strutture e sinergie diversamente impegnate nella gestione tributaria.

In questo contesto andrebbe valutata l'opportunità di prevedere l'istituzione di una Commissione mista di coordinamento, presieduta dal Ministro, con la partecipazione dei vertici delle Agenzie, del Ministero, delle Regioni e delle Autonomie locali, eventualmente commutando i caratteri del modello spagnolo, che svolge una serie di attività, tra le quali emergono:

- a) l'elaborazione di studi e criteri generali di armonizzazione della politica fiscale nazionale con le autonomie locali;
- b) l'adozione di criteri uniformi di applicazione delle imposte, correlato ad un reciproco scambio di informazioni;

- c) analisi e proposte di disegni di legge che comportino modifiche dei tributi ceduti;
- d) il coordinamento dei criteri di valutazione degli effetti prodotti dalle norme tributarie sotto il profilo economico e di gestione amministrativa.

Anche a livello regionale appare opportuna la previsione di organi omologhi ai consigli territoriali spagnoli, ai quali è affidata la verifica dei tributi, previa ottimizzazione delle risorse disponibili e, soprattutto, il coordinamento e l'armonizzazione delle competenze territoriali specifiche con i criteri generali di applicazione dei tributi.

E' del tutto evidente che la questione posta non può ritenersi superata con la prevista partecipazione di un rappresentante della regione, della provincia e dei comuni, nei comitati tributari regionali, che hanno compiti di analisi delle realtà economiche locali e funzioni consultive dell'amministrazione.

La Spagna, che ha iniziato questa esperienza nel 1990, ha previsto una sola agenzia per tutti i tributi e ciò dovrebbe portare ad una riflessione sul numero delle agenzie fiscali previste nel nostro ordinamento, numero che abbiamo sempre ritenuto eccessivo tenendo anche conto della coincidenza avvenuta tra la progressiva realizzazione del federalismo fiscale ed il decollo delle Agenzie soprattutto per il sovrapporsi di competenze nazionali e locali nelle materie di pertinenza delle Agenzie del Territorio e del Demanio.

In conclusione e alle luce di quanto sopra brevemente esposto, la Uil, pur giudicando complessivamente valido il modello per agenzie introdotto nel nostro ordinamento ritiene, anche sulla base delle verifiche delle esperienze e dei risultati ottenuti, attraverso le ricognizioni periodiche auspiccate nelle considerazioni iniziali di questo documento, che possano essere fatti interventi per

migliorare il funzionamento del sistema per assicurare il rispetto della legalità fiscale, per un efficace contrasto all'evasione, per un servizio al cittadino improntato alla massima correttezza, semplicità e trasparenza.

