

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, sulla falsariga 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, oltretutto 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 specificatamente 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 ed 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 ed 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 e/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 esso 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, 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 si pongono come 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 le 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 alcune

problematiche relative 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 sancisce espressamente a quale organo spetti l'interpretazione delle norme tributarie: conseguentemente 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 particolare 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 giusto che chi deve applicare la normativa, cioè l'Agenzia competente, la elabori. 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, cioè 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 dare evitare

incertezze

sia nel contribuente, ma soprattutto nei professionisti che lo assistono.

Gli stessi rappresentanti hanno auspicato la creazione di un confronto periodico con l'Amministrazione finanziaria, per verificare se le discrepanze e le difficoltà interpretative sono tali o lo diventano a causa della scarsa chiarezza e trasparenza, anche allo scopo di evitare un continuo ricorso all'istituto dell'interpello, che potrebbe diventare eccessivo, pletorico e, soprattutto potrebbe generare diversità di risposte essendo rimesso agli enti periferici dell'Agenzia.

Analogamente, i rappresentanti della Confindustria hanno sottolineato come sia necessaria una definizione dei compiti molto precisa. Le Agenzie dovrebbero limitarsi a fornire interpretazioni, dunque ad emanare circolari, senza oltrepassare il dettato normativo. L'interpretazione che tenda a modificare la situazione legislativa deve provenire da un unico ente centrale in grado di fornire indicazioni valide per tutte le agenzie regionali, per evitare che interpretazioni diverse fornite a livello regionale mettano in conflitto tra loro le stesse regioni, provocando, inevitabilmente, una notevole confusione nel mercato.

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 concorrenza » 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 ed, in particolare, rispetto al Dipartimento della Ragioneria generale di Stato, che ha una propria articolazione periferica e non è « affiancata » da altri enti nello svolgimento dei compiti di competenza.

Va, inoltre, osservato che, a differenza di alcuni 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 Le Commissioni tributarie

Nel quadro complessivo di riorganizzazione dell'Amministrazione, il Governo ha,

inoltre, ricordato il ruolo centrale svolto dal personale delle Commissioni tributarie, caratterizzato da una propria specificità di funzioni.

Tale centralità è stata ancor più evidenziata con le recenti novità in materia di contenzioso tributario, quale l'allargamento dell'oggetto della giurisdizione tributaria a tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere e specie, con un conseguente incremento del carico di lavoro. Conseguentemente il personale si è fatto carico delle attività non soltanto delle funzioni giurisdizionali, ma anche di quelle di segreteria. Si tratta di quelle attività poste in essere sia prima della trattazione della causa (ad esempio, ricezione di atti, caricamento dei dati ed inserimento in banca dati degli stessi, nonché dei decreti presidenziali), sia dopo la trattazione della stessa. Tali attività presuppongono l'acquisizione di conoscenze specifiche, dal punto di vista sia tecnico-giuridico sia informatico.

Il Governo ha, peraltro, ricordato che dal 20 marzo 2001 i dati telematici aggregati relativi al contenzioso tributario sono divenuti accessibili anche a soggetti esterni che, da postazioni remote, possono usufruire di servizi di interrogazione. Il Governo ha perciò evidenziato la necessità di assicurare al personale delle Commissioni tributarie autonomia gestionale e specifiche forme di formazione professionale che tengano conto delle esigenze di una preparazione degli operatori specialistica, diversa rispetto al restante personale dell'amministrazione, che dovrà continuare ad operare nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze.

3.5 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 inteso come un ritorno alle vecchie Intendenze di finanza. Essi si originano da una recente iniziativa che interessa tre strutture dell'Amministrazione (Guardia di Fi-

nanza, 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. Si tratta, quindi, di una sorta di task force, con il compito esclusivo di monitorare i flussi di spesa e di entrata a livello centrale e territoriale, coinvolgendo in sinergia le varie strutture del Ministero. Con i comitati di coordinamento finanziario si vuole operare una omogeneizzazione anche 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 i limiti 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. 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 verranno individuati anche i settori sui quali avviare l'intervento.

3.6 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.

3.7 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 ed 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 ed 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 master ed 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 ed 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.

3.8 *Il Secit*

L'indagine ha poi analizzato il ruolo del Servizio consultivo e ispettivo tributario (SECIT).

Il SECIT è stato istituito con il decreto legislativo n. 361 del 1998, che ha trasformato il Servizio centrale degli ispettori tributari previsto dall'articolo 9 della legge n. 146 del 1980.

Il ruolo del SECIT è stato di recente ridefinito dal decreto legislativo n. 173 del 2003, recante il « Riassetto organizzativo del Ministero dell'economia e delle finanze e delle Agenzie fiscali », che ha integrato l'articolo 25 del decreto legislativo n. 300 del 1999, stabilendo che il Servizio consultivo e ispettivo tributario (SECIT) opera alle dirette dipendenze del Ministro.

Attualmente, ai sensi dell'articolo 22 del decreto del Presidente della Repubblica n. 107 del 2001, recante il regolamento generale di organizzazione del Mi-

nistero delle finanze, il SECIT è ricompreso tra gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro delle finanze.

Il Governo ha sottolineato che non ha assolutamente intenzione di disperdere le professionalità acquisite nel corso di questi anni da parte di tale organismo il quale, peraltro, non svolge solamente funzioni consultive, ma è anche titolare di funzioni di vigilanza ai sensi dell'articolo 22 del 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 sulle agenzie fiscali.

Il modello organizzativo SECIT offre al Ministro dell'economia e delle finanze opportunità gestionali e livelli di flessibilità ed efficienza non surrogabili: si tratta di esperti provenienti da diverse realtà (università, magistratura, libere professioni, ministeri, Finanza di Finanza, istituti di ricerca).

Nel corso delle audizioni è stato ricordato come il SECIT predisponga ricerche di settore di elevato livello e qualità. In passato esse venivano rese pubbliche con una espressa delibera del comitato di coordinamento, cioè l'organo che delibera su ogni prodotto del SECIT, o in alcuni casi lo stesso direttore poteva concedere l'autorizzazione qualora ritenesse fosse importante per l'immagine del servizio. Attualmente è invece necessario il consenso del Ministro dell'economia e delle finanze. Come segnalato dal Direttore del SECIT, non è possibile trasmettere le ricerche direttamente alle Agenzie, in quanto devono essere comunque indirizzate al Ministro, segnalando l'opportunità di farle conoscere anche a tali strutture.

Il Servizio, oltre a svolgere funzioni consultive, è anche titolare di funzioni di vigilanza, ai sensi dell'articolo 22 del 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.

3.9 La SOGEI

Per quanto riguarda la SOGEI occorre ricordare che la Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria ha recentemente concluso una indagine conoscitiva sul funzionamento e sulle modalità di gestione dell'anagrafe tributaria, che ha ovviamente avuto come oggetto di esame l'attività della SOGEI.

Senza voler 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, è stata riconosciuta idonea a ricoprire le funzioni di concessionario per lo svolgimento delle attività di gestione dell'anagrafe tributaria.

Consequentemente era stata 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 » fino al 31 maggio 2003 della convenzione. Tuttavia, nel luglio 2002 la SOGEI è stata acquisita da parte dello Stato, divenendo una società per azioni totalmente 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 ed 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 pro-

dotti 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.

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 fenomeno delle cosiddette « cartelle pazze ».

Analoga attenzione si è concentrata sul problema relativo all'uso in alcuni casi immotivato di strumenti cautelari per la riscossione dei tributi quale il cosiddetto « fermo amministrativo ».

4.1 Il quadro normativo

La materia della riscossione dei tributi è principalmente regolata dalla legge delega n. 337 del 1998 e dai conseguenti decreti attuativi. Tra l'altro, la delega ha disposto:

la limitazione dell'attività dei concessionari, quanto ai tributi erariali, alla riscossione mediante ruolo, limitazione parzialmente compensata dalla previsione di un ampliamento della facoltà di ricorrere ai servizi dei concessionari da parte degli enti locali;

l'affidamento della riscossione mediante ruolo delle entrate proprie dello Stato, degli enti territoriali minori e degli enti pubblici, anche previdenziali, ai concessionari; la fissazione della durata massima delle concessioni in 10 anni, e la previsione per cui i concessionari debbano costituirsi in società di capitali (Società per azioni, in particolare) aventi specifici requisiti di professionalità, tecnici e finanziari;

la facoltà delle predette S.p.a. di svolgere, in via parallela o collaterale al servizio di riscossione, ulteriori attività economiche, quali il supporto delle attività tributarie e di gestione patrimoniale degli enti diversi dallo Stato;

la facoltà dei contribuenti di effettuare i versamenti diretti dei tributi anche mediante delega ai concessionari, al fine di aumentare i canali di riscossione per favorire gli adempimenti degli stessi contribuenti;

la possibilità, da parte degli enti diversi dallo Stato, di affidare ai concessionari la riscossione di tutte le proprie entrate, anche di natura non tributaria, mediante l'adozione di procedure ad evidenza pubblica;

l'abrogazione dell'istituto del cosiddetto « obbligo del non riscosso per riscosso », al fine di evitare di far gravare sui concessionari gli oneri finanziari connessi all'obbligo di anticipazione;

la ridefinizione degli ambiti territoriali da affidare alla competenza dei singoli concessionari, secondo il criterio dell'estensione almeno provinciale;

la nuova regolamentazione dei meccanismi di retribuzione del servizio di riscossione, improntato a determinati criteri, quali il collegamento del corrispettivo erogabile al concessionario a parametri definiti;

l'introduzione di un meccanismo di salvaguardia del risultato economico delle singole gestioni dell'ultimo biennio precedente, tenendo conto dei maggiori ricavi della riscossione mediante ruolo e dei minori costi di gestione derivanti, entrambi, dall'applicazione della nuova disciplina della riscossione;

l'obbligo, per i concessionari, di utilizzare sistemi informativi collegati fra loro e con quelli dell'amministrazione finanziaria e procedure informatiche uniformi per l'espletamento degli adempimenti amministrativo-contabili contemplati dalla legge;

la revisione delle sanzioni amministrative a carico dei concessionari, anche al fine di potenziarne l'efficacia deterrente per le violazioni diverse dagli omessi o tardivi versamenti;

la previsione della possibilità, per le società concessionarie, di esercitare l'attività di recupero crediti secondo le ordinarie procedure civilistiche.

La delega ha trovato attuazione con l'emanazione di alcuni decreti legislativi (il decreto legislativo n. 37 del 1999; il decreto legislativo n. 46 del 1999; il decreto legislativo n. 112 del 1999, il decreto legislativo n. 326 del 1999, il decreto legislativo n. 193 del 2001).

Il decreto legislativo n. 46, novellando il decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, ha, tra l'altro, sostituito la qualifica di « esattore » con quella di « concessionario ».

Prima di passare all'esame in dettaglio dello stato del sistema della riscossione, come disciplinato dai decreti legislativi emanati a seguito della delega conferita dalla legge n. 337 del 1998, è opportuno ricordare che agli enti locali (comuni e province) è concessa la facoltà di avvalersi in alternativa dei soggetti privati abilitati alla riscossione dei tributi e delle altre entrate ed iscritti all'Albo tenuto dal Ministero delle Finanze ai sensi dell'articolo 53 del decreto legislativo n. 446 del 1997.

Ai sensi del disposto di cui all'articolo 52 del decreto legislativo n. 446, gli enti locali possono affidare mediante procedure ad evidenza pubblica a detti soggetti anche la riscossione coattiva delle proprie entrate. In quest'ultimo caso la riscossione avviene attraverso il più efficace strumento dell'ingiunzione fiscale, disciplinata dal Regio Decreto 14 aprile 1910, n. 639 come di recente novellato dal decreto-legge n. 209 del 24 settembre 2002, convertito dalla legge 22 novembre 2002, n. 265.

Detto decreto contiene però solo delle disposizioni di principio e demanda al Ministero dell'economia e delle finanze la disciplina di dettaglio. Pertanto, al fine di

attuare la riforma legislativa si rende necessaria l'emanazione di alcune disposizioni.

In primo luogo, il Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Garante per la protezione dei dati personali, che consenta ai Comuni ed ai concessionari di accedere, soprattutto in via telematica, agli uffici pubblici detentori di banche dati, tra i quali il ministero stesso, per acquisire dati sui debitori.

In secondo luogo, il regolamento che disciplini l'attività di vigilanza sulla regolarità, la tempestività, l'efficienza e l'efficacia dell'attività di riscossione a mezzo ingiunzione fiscale.

Infine, i provvedimenti ministeriali che disciplinino le vendite coattive di beni mobili ed immobili.

Il settore della riscossione dei tributi degli enti locali vede coinvolti oltre 100 operatori, alcuni in attività almeno dal 1972 ed iscritti all'Albo di cui all'articolo 53 del citato decreto legislativo n. 446, che svolgono i propri servizi in favore di oltre 4.000 Comuni italiani ed occupano almeno 6.000 dipendenti.

Le società del settore operano in attivo, e di recente hanno dovuto quadruplicare il proprio capitale interamente versato per adeguarsi ai nuovi criteri tecnici e finanziari previsti dal Decreto del Ministero delle finanze n. 289 del 2000.

Passando ad esaminare il decreto legislativo n. 112 del 1999, esso ha provveduto al riordino complessivo del servizio nazionale della riscossione, prevedendo, tra l'altro, all'articolo 57, come modificato dal decreto — legge n. 138 del 2002, che il servizio della riscossione rimanga affidato fino al 31 dicembre 2004 ai soggetti che alla data dell'11 agosto 2002 (data di entrata in vigore della legge n. 178 del 2002, di conversione del decreto-legge n. 138 del 2002), lo gestiscono a titolo di commissari governativi.

In particolare, l'articolo 17 del decreto legislativo n. 112 del 1999 dispone che i compensi ai concessionari della riscossione debbano essere determinati in base ad una percentuale (aggio) applicabile alle somme iscritte a ruolo ed effettivamente

riscosse. La definizione della misura dell'aggio è demandata ad un decreto da adottare con cadenza biennale dal Ministro dell'economia e delle finanze. Secondo quanto disposto dal successivo comma 4, le modalità di erogazione dell'aggio vengono stabilite con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze per i ruoli emessi da uffici statali, mentre per gli altri ruoli l'aggio viene trattenuto dal concessionario all'atto del versamento all'ente impositore delle somme riscosse. Il comma 5, infine, prevede l'attribuzione, a titolo di anticipazione della remunerazione, a ciascun concessionario, di una somma da determinare in percentuale al costo normalizzato. Infine, il successivo comma 6 stabilisce che al concessionario spetta il rimborso delle spese derivanti dalle procedure esecutive, in base a determinati criteri.

Nella legge finanziaria per il 2004, tuttavia, è stato previsto un sistema di forfetizzazione della remunerazione dei concessionari e dei commissari della riscossione per ovviare ai problemi relativi alle anticipazioni. In particolare, l'articolo 4, comma 118, prevede, per l'anno 2004, che ai concessionari e ai commissari governativi del servizio nazionale della riscossione è corrisposto, quale remunerazione per il servizio svolto, un importo pari a 470 milioni di euro, che tiene luogo, per i ruoli emessi da uffici statali, dell'aggio di cui all'articolo 17 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, e dell'aggio di cui all'articolo 12, comma 2, della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

La riforma appena descritta ha dunque modificato in modo radicale il sistema della riscossione, specializzando, in particolare, l'attività dei concessionari nel recupero dei crediti insoluti.

Tuttavia, come hanno osservato i rappresentanti dell'Ascotributi, le società di riscossione, le quali devono riscuotere in via coattiva le imposte e i contributi previdenziali non pagati spontaneamente dai contribuenti, si trovano ad operare nella gran parte dei casi nei confronti di soggetti falliti e, conseguentemente, si trovano di fronte a crediti non esigibili.

L'Ascotributi ha segnalato come nel 2002 siano stati approvati due provvedimenti legislativi (il decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138 e il decreto-legge 24 dicembre 2002, n. 282) che hanno cambiato drasticamente e radicalmente il quadro normativo delineato dalla riforma e, soprattutto, hanno modificato l'equilibrio economico del sistema raggiunto nei due anni precedenti.

Con il decreto-legge n. 138 è stato modificato il criterio di remunerazione del servizio per l'esercizio 2002-2003, ed è stato fissato un obiettivo di incasso sulle riscossioni coattive molto alto, con forti penalizzazioni in caso di mancato raggiungimento dei risultati previsti: in questo caso i concessionari dovevano anticipare la differenza tra l'obiettivo eventualmente non raggiunto e le minori riscossioni conseguite nell'esercizio. Alla fine del 2002, nonostante il fortissimo incremento delle attività esecutive poste in essere, i concessionari hanno dovuto anticipare alle casse dello Stato un importo di circa 1.000 milioni di euro perché, rispetto all'obiettivo di 2.300 milioni di euro, le somme effettivamente incassate ammontavano a circa il 55 per cento di tale cifra.

Il decreto-legge n. 282 ha invece comportato un aumento considerevole (dal 23 al 32 per cento) degli oneri di anticipazione a carico del sistema. I concessionari hanno anticipato 4.500 milioni di euro, ai quali vanno sommati i 1.000 milioni di euro che hanno dovuto versare a titolo di differenza tra il riscosso e l'obiettivo, per una cifra totale pari a circa 11.000 miliardi di vecchie lire. Si tratta di somme anticipate dai concessionari senza interessi e senza nessuna remunerazione finanziaria, il cui recupero avverrà in tempi lunghi e sarà accompagnato dalle riscossioni, aggravando pertanto di forti interessi passivi la gestione dei concessionari stessi.

Nel corso dell'indagine è stato segnalato come tali criticità abbiano determinato effetti sull'equilibrio economico delle società di riscossione, le quali sono controllate all'80 per cento da quattro grandi istituti bancari: BancaIntesa, Monte dei Paschi, Unicredito, San Paolo Imi. Trat-

tandosi di società quotate in borsa, che non consentono che le loro partecipate presentino bilanci in rosso, queste ultime hanno provveduto ad operazioni di ristrutturazione e riduzione delle spese, che hanno inciso particolarmente sul personale.

L'Ascotributi ha poi evidenziato l'effetto determinato sui concessionari dall'introduzione, operata dalla legge finanziaria per il 2003, dei condoni tributari, che determineranno per i concessionari della riscossione uno svuotamento pressoché totale del fatturato lavorabile, rendendo impossibile il raggiungimento delle performance prefissate e paralizzando il lavoro che avrebbero dovuto compiere.

Tali conseguenze si registreranno nell'esercizio 2003-2004, durante il quale, se i contribuenti avranno fatto ampio ricorso al condono, i concessionari potranno trovarsi con un minor lavoro, a fronte di oneri già assunti, e correranno pertanto il rischio di dover ulteriormente ridurre il personale.

4.2 Le ulteriori prospettive di riforma del settore della riscossione

I rappresentanti del settore hanno indicato la necessità di apportare alcune modifiche alla disciplina della riscossione, quali l'eliminazione della previsione di obiettivi di riscossione assolutamente non perseguibili; la conseguente eliminazione di ogni forma di penalizzazione per il mancato raggiungimento dei predetti obiettivi (che sono costati al sistema un miliardo di euro); la fissazione di nuovi criteri di remunerazione atti ad assicurare l'equilibrio economico del settore; definizione delle condizioni di vivibilità per il periodo 2003-2004, nonché l'indicazione, da parte del Governo e del Parlamento, delle prospettive per il 2005, anno nel quale terminerà la concessione attualmente in corso.

Il Direttore dell'Agenzia delle entrate ha sottolineato come, prima della riforma tracciata con i decreti n. 46 e n. 112 del 1999, i concessionari (allora denominati

esattori) godessero di rendite di posizione, in quanto, oltre a curare la riscossione coattiva dei ruoli, ottenevano anche delle remunerazioni legate ai versamenti spontanei. Il versamento spontaneo veniva effettuato attraverso i concessionari, i quali per tale attività ottenevano delle remunerazioni che assicuravano loro dei gettiti reddituali che consentivano agli stessi concessionari di disinteressarsi, o comunque di dare minore rilievo, all'attività di recupero coattivo dei ruoli medesimi.

A partire dal decreto legislativo n. 241 del 1997 si è invece avviato un profondo processo di evoluzione del sistema, attraverso l'introduzione di forme di compensazione, ed è stato agevolato il versamento spontaneo da parte dei contribuenti attraverso il sistema dei modelli F24 (versamenti unitari per più imposte e per più entrate, anche di natura erariale, enti previdenziali ed assistenziali). Ciò ha comportato un notevole snellimento delle procedure, consentendo ai cittadini di essere più pronti ad adempiere alle proprie incombenze e indirizzando, di fatto, i concessionari verso la loro vera missione istituzionale: il recupero coattivo dei crediti, anche attraverso i nuovi strumenti messi a disposizione, quali il fermo amministrativo, le ipoteche, la possibilità di accedere all'Anagrafe tributaria, la possibilità di intervenire direttamente sulle vendite in caso di espropriazioni forzate.

Il Direttore dell'Agenzia delle entrate ha peraltro sottolineato come i risultati non siano stati assolutamente soddisfacenti, in quanto il gettito da riscossione coattiva non è minimamente cresciuto.

Durante l'indagine conoscitiva è inoltre emerso come il sistema di riscossione sulla base del ruolo con conseguente notifica della cartella di pagamento, attualmente disciplinato dal decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, abbia subito numerosissime modifiche, operate da oltre 100 provvedimenti d'urgenza o da singole disposizioni dettate nelle leggi finanziarie susseguitesì nel tempo.

La complessiva disciplina è pertanto frammentaria e spesso risulta estremamente difficile individuare l'esatta dispo-

sizione applicabile, in quanto le frequenti modifiche del testo delle disposizioni procedurali operate mediante decreto-legge (circa 35 solo dal 1999 ad oggi) nonché le frammentarie disposizioni contenute in altri provvedimenti o nelle leggi finanziarie costringe gli operatori e gli interpreti ad una difficoltosa opera di ricostruzione della disciplina. La situazione è ulteriormente complicata dalla vigenza di numerosi decreti ministeriali attuativi (almeno 30 emanati da parte del Ministero delle Finanze solo dal 1999 ad oggi) oltre ad una miriade di circolari e risoluzioni. Al fine di tutelare gli enti impositori ed i contribuenti è improcrastinabile una revisione generale del procedimento di riscossione attraverso l'adozione di un Testo unico che possa in modo chiaro e trasparente disciplinare una così delicata procedura che incide sulla efficacia ed efficienza della Pubblica Amministrazione e sulla sfera patrimoniale dei cittadini-contribuenti.

In relazione ai risultati del sistema di riscossione è da evidenziare come la vigilanza sui concessionari della riscossione al fine di assicurare la regolarità, la tempestività, l'efficienza e l'efficacia del servizio della riscossione sia attribuita dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 112 del 1999 al Ministero dell'economia e delle finanze, al quale sono attribuiti poteri di impartire istruzioni e di effettuare controlli, anche mediante ispezioni.

L'Agenzia delle entrate, che aveva impartito l'istruzioni necessarie per poter svolgere l'attività di vigilanza e controllo sui concessionari con la Circolare n. 198 del 31 ottobre 2000, ha dovuto emanare, da ultimo, a seguito dell'analisi svolta da parte della Direzione Centrale Audit e Sicurezza, la Circolare n. 17/E del 22 aprile 2004, per definire le linee programmatiche e metodologiche utili a consentire una più incisiva azione di controllo sull'attività svolta da parte dei concessionari della riscossione. L'obiettivo che si propone tale Circolare è quello di individuare delle metodologie più efficaci per correggere le disfunzioni del sistema, evitare il fenomeno della cosiddetta « evasione da

riscossione » ed ad evidenziare, oltre alle irregolarità nella riscossione nelle attività di verifica e controllo, anche le irregolarità derivanti dalla mancata osservazione dei principi contenuti nel cosiddetto « Statuto del contribuente » (legge n. 212 del 2000) che possano manifestare « una scarsa attenzione » da parte del concessionario nei confronti dei contribuenti.

Al riguardo, si ritiene, in conclusione, che — in considerazione dell'esiguità dei risultati di riscossione che emergono dai dati comunicati dall'Agenzia delle entrate e dell'approssimarsi della scadenza delle vigenti concessioni del servizio — debba essere attentamente riconsiderata l'opportunità di perpetuare l'attuale sistema.

Ciò, in quanto l'affidamento in concessione a soggetti privati della funzione di riscossione dei crediti pubblici costituisce un'anomalia in ambito europeo e la Commissione ha rilevato una scarsa propensione delle aziende concessionarie ad accettare l'istituzione di un collegamento tra le loro performances in termini di volumi di riscossi e la misura della remunerazione.

In ogni caso, l'individuazione della soluzione più idonea ad assicurare un assetto ottimale del sistema di riscossione non può prescindere dalla non trascurabile riduzione del « magazzino » dei ruoli, che deriverà dal progressivo consolidamento delle strategie di compliance tributaria. Evidentemente, tale circostanza non potrà che comportare una significativa erosione dei potenziali margini di redditività dell'attività di riscossione coattiva, diminuendo l'« appetibilità » di tale attività per aziende private, a meno di ipotizzare un sempre più consistente intervento di sussidio finanziario da parte dello Stato.

Durante l'indagine conoscitiva è emerso inoltre che l'utilizzo degli strumenti per il recupero del credito non sempre è « oculato » ovvero « mirato » al fine di dirigere l'azione esecutiva verso quei beni e quei rapporti patrimoniali del debitore che possono garantire la riscossione dei tributi dovuti. Ciò comporta che l'attività del concessionario non può prescindere da un attento esame della situazione patrimo-

niale del contribuente. Questo tipo di analisi deve essere svolta secondo criteri e modalità diversi e comunque deve essere oggetto di controllo al fine di garantire i contribuenti e gli enti impositori.

4.3 L'informazione al Parlamento sull'andamento delle entrate tributarie

Durante l'indagine conoscitiva è stato sollevato da alcuni commissari il problema relativo alla conoscenza da parte del Parlamento delle informazioni relative ai flussi contabili dello Stato.

Per quanto riguarda il quadro normativo in materia si ricorda che le Commissioni Bilancio di Camera e Senato dispongono, ai sensi dell'articolo 32 della legge n. 119 del 1981, di un collegamento con il sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato, che permette l'interrogazione in merito alla gestione dei capitoli di spesa.

Per quanto riguarda, invece, il settore delle entrate, l'articolo 12-bis del decreto-legge n. 70 del 1988, convertito dalla legge n. 154 del 1988, prevede il collegamento al sistema informativo dell'anagrafe tributaria degli uffici della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, in modo da consentire l'accesso tramite terminale alle informazioni di carattere statistico contenute negli archivi del sistema stesso, nel pieno rispetto dell'anonimato dei singoli contribuenti e del segreto fiscale. Tale collegamento, attivato per un certo periodo presso le strutture di segreteria della Commissione Finanze, non è da tempo più in funzione.

In merito a tale questione nel corso dell'indagine i commissari hanno rilevato come il flusso delle informazioni circa l'andamento delle entrate sia negli ultimi tempi migliorato, attraverso il regolare invio dei Bollettini mensili delle entrate tributarie, contenenti i dati disaggregati di competenza aggiornati ai tre mesi precedenti, nonché per mezzo della pubblicazione, sul sito del Ministero dell'economia e delle finanze, di comunicati stampa con dati macro-aggregati relativi al mese pre-

cedente, sia in termini di competenza che di cassa.

Tuttavia, si ritiene necessario ripristinare un collegamento informatico tra le Commissioni Finanze e il Ministero nelle sue diverse strutture (Dipartimento per le politiche fiscali, Agenzia delle entrate, SOGEI), che consenta, tra l'altro, al Parlamento di accedere anche alle informazioni sull'andamento delle singole entrate, senza dover apprendere tali dati dagli organi di stampa o dover ricorrere ai tipici strumenti di sindacato ispettivo a disposizione dei parlamentari.

A questo riguardo si ricorda che un ulteriore strumento di informazione del Parlamento è costituito dalla relazione dettagliata circa lo stato del servizio di riscossione dei tributi che il Ministro dell'economia e delle finanze deve presentare annualmente al Parlamento ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge n. 337 del 1998.

5. L'ATTUAZIONE DELLO STATUTO DEI DIRITTI DEL CONTRIBUENTE

L'indagine conoscitiva, oltre ad analizzare gli effetti della nuova organizzazione dell'Amministrazione finanziaria, è servita anche per svolgere una riflessione sulla applicazione della legge n. 212 del 2000, recante lo Statuto dei diritti del contribuente.

Diversi soggetti auditi hanno sottolineato come le norme di principio contenute nello Statuto del contribuente non siano state spesso rispettate. Ad esempio, i rappresentanti del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti hanno segnalato come nella legge finanziaria per il 2001 si siano registrate almeno 50 lesioni dei principi sanciti dallo statuto, soprattutto in

termini di *dies a quo*, quindi di termine iniziale di entrata in vigore delle leggi.

Inoltre sono state approvate leggi entrate in vigore immediatamente, senza dare neppure il tempo necessario per conoscerne la portata ed approfondirne le conseguenze ai professionisti di settore, i quali si trovano ad operare applicando leggi assai complesse ed articolate, che richiedono spesso l'adozione di ulteriori strumenti normativi, quali regolamenti, decreti di attuazione e circolari esplicative.

Per quanto riguarda la fiscalità locale, dalle risultanze dell'indagine emerge che il termine di cui al comma 4 dell'articolo 1 dello Statuto del contribuente, entro il quale gli enti locali devono adeguare il proprio Statuto ed i propri atti normativi ai principi contenuti nella legge n. 212 del 2000, non è stato rispettato da molti Comuni e da molte Province.

È evidente che lo Statuto dei contribuenti potrà essere operativo solo se gli enti locali sapranno rendersi efficienti ed incisivi e migliorare così il rapporto che intercorre tra gli strumenti che lo Stato riserva loro per assicurare le entrate tributarie ed il dovere di « lealtà tributaria » posto a carico dei contribuenti.

L'attuale situazione è preoccupante, perché la mancata attuazione da parte di molti Enti locali di quanto previsto dall'articolo 4 potrebbe creare delle difficoltà nella riscossione dei tributi da parte degli Enti stessi. Ciò in quanto, ai sensi dello Statuto, nel caso in cui i Comuni abbiano ingenerato nel contribuente incertezze sulla normativa tributaria applicabile ovvero qualora il loro comportamento abbia inciso sull'operato del contribuente (es. mancata attuazione dello Statuto), a quest'ultimo non possono essere irrogate sanzioni né possono essere richiesti interessi moratori.