

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIORGIO LA MALFA

La seduta comincia alle 14,10.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

**Seguito dell'esame
del documento conclusivo.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'attuazione del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, il seguito dell'esame della proposta di documento conclusivo. Do la parola all'onorevole Leo che illustrerà le modifiche apportate alla bozza presentata la scorsa settimana.

MAURIZIO LEO, *Relatore*. Illustrando le modifiche apportate allo schema di documento conclusivo in precedenza posto a disposizione della Commissione (*vedi allegato 1*), vorrei sottolineare in particolare l'importanza che deve essere rivolta alle problematiche relative all'Agenzia delle entrate e, in generale, alle tematiche attinenti alla gestione del personale e alla formazione. Sul catasto abbiamo la presa di posizione del Governo, che differirà il termine di trasferimento ai comuni delle funzioni catastali; comunque, per quanto ci riguarda, nel documento abbiamo evidenziato che si tratta di un problema serio, che va risolto in tempi rapidi.

GIORGIO BENVENUTO. Esprimo apprezzamento per l'accuratezza e l'impegno

profusi dal relatore, che hanno permesso di focalizzare importanti aspetti della materia.

Venendo all'esame delle singole questioni, vorrei rilevare in primo luogo l'opportunità che l'Amministrazione finanziaria realizzi un rapporto più organico con le associazioni dei contribuenti e dei consumatori, garantendo efficacemente l'applicazione dello statuto del contribuente. Con riferimento a tale ambito di questioni, osservo che una rapida lettura del paragrafo 5 della proposta di documento finale potrebbe indurre a ritenere che solo la legge finanziaria per il 2001 si ponesse in contrasto con talune norme dello Statuto, mentre, nella realtà, anche le successive leggi finanziarie hanno violato le previsioni del medesimo Statuto. Propongo pertanto che il relatore renda più ampio il riferimento in merito contenuto nello schema di documento conclusivo.

Con riferimento alle questioni relative all'Agenzia del territorio, vorrei rilevare l'opportunità di operarne la trasformazione in ente pubblico economico.

Vorrei evidenziare poi la necessità di garantire un adeguato riconoscimento delle funzioni svolte dal personale che opera presso gli organi di giustizia tributaria.

Rilevo, inoltre, come il funzionamento dell'Anagrafe tributaria e in generale il livello di informatizzazione e di connessione telematica dell'Amministrazione finanziaria siano considerati modelli da imitare a livello comunitario: al riguardo riterrei utile realizzare il collegamento telematico tra il Parlamento e l'Anagrafe stessa, previsto del resto dalla normativa vigente, al fine di garantire agli organi parlamentari dati aggiornati sull'andamento delle entrate.

MARIO LETTIERI. Anche io sottolineo la centralità dello statuto del contribuente nel contesto della legislazione finanziaria e fiscale, rilevando come il contribuente non debba essere considerato come mero oggetto dell'azione dall'Amministrazione finanziaria.

Vorrei evidenziare, inoltre, l'importanza, ai fini dell'accertamento e della riscossione delle imposte, del metodo dei controlli incrociati, che deve essere ulteriormente potenziato, utilizzando in particolare i dati relativi ai beni immobili. In questo contesto, giudico importante il ruolo svolto dai CAF e dagli operatori professionali intermediari tra il fisco ed i contribuenti, che hanno contribuito a rendere più snello e trasparente il rapporto con l'Amministrazione finanziaria.

Con riferimento al tema dell'assetto del sistema della riscossione, faccio presente come non siano note le intenzioni del Governo in proposito, rilevando come non sia stata fatta chiarezza circa l'intenzione di procedere all'emanazione di un decreto-legge in materia.

Per ciò che attiene all'Agenzia del territorio, lamento come siano in corso operazioni di ristrutturazione degli uffici periferici apparentemente prive di un orizzonte strategico ben definito e coerente. Al riguardo, rammento le notizie relative alla chiusura della sede dell'Agenzia di Potenza, sottolineando l'opportunità di precisare nel documento conclusivo che almeno nei capoluoghi di regione debba essere prevista una sede dell'Agenzia medesima.

Nel documento occorrerebbe inoltre evidenziare l'importanza di garantire che i contratti collettivi di lavoro del personale dell'Amministrazione siano tempestivamente rinnovati.

Tra l'altro, è in corso un dibattito in sede scientifica circa la migliore strutturazione della giustizia tributaria e sarebbe forse opportuna in prospettiva la trasformazione di essa in un vero corpo magistratuale. A questo riguardo, osservo come debba altresì essere garantito a tutto il

personale incardinato negli organi della giustizia tributaria, di mantenere e consolidare la propria specificità.

Ricordo, infine, ai colleghi la necessità di affrontare rapidamente la questione del trasferimento ai comuni delle funzioni catastali, alla quale il Governo, dopo solenni dichiarazioni di principio sull'urgenza del trasferimento, appare ora intenzionato a non dare seguito.

PRESIDENTE. Vorrei mettere al corrente la Commissione che, da informazioni assunte per vie brevi, risulterebbe concluso l'iter previsto per il rinnovo del contratto collettivo di lavoro dei dipendenti delle Agenzie fiscali, per la cui efficacia mancherebbe ora solo il visto della Corte dei conti.

MAURIZIO LEO, *Relatore*. Esprimo soddisfazione per quanto comunicato dal presidente, auspicando che in occasione dei prossimi rinnovi del contratto del personale delle Agenzie non si ripetano i ritardi registratisi in tale occasione.

Con riferimento ai rilievi emersi nel dibattito, osservo che è certamente opportuno ampliare i riferimenti temporali relativi a violazioni dello statuto del contribuente, mentre per quanto riguarda l'assetto dell'Agenzia del territorio concordo con l'opportunità che essa assuma giuridicamente la forma di ente pubblico economico.

Riguardo alla strutturazione complessiva della giustizia tributaria, osservo che si tratta di una questione ricca di implicazioni, che non può essere affrontata completamente in questa sede. Esprimo apprezzamento per il riferimento compiuto dal collega Lettieri riguardo alla funzione dei CAF e degli intermediari, la cui opera consente, tra l'altro, all'Amministrazione fiscale di migliorare il grado di efficienza dei controlli sulle dichiarazioni.

Con riferimento alla questione del trasferimento ai comuni delle funzioni catastali, rilevo come sembri imminente l'emanazione in merito di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Riformulò quindi ulteriormente lo schema di

documento conclusivo, al fine di tenere conto delle osservazioni emerse nel corso della discussione (*vedi allegato 2*).

GABRIELLA PISTONE. Condivido le modifiche prospettate dal collega Leo, sottolineando l'importanza di garantire in ogni caso i diritti dei lavoratori. Da questo punto di vista appare necessario evitare che la prospettata riforma del sistema della riscossione possa determinare conseguenze negative in danno dei dipendenti delle esattorie.

ANTONIO PEPE. Dichiaro il mio voto favorevole allo schema di documento conclusivo, come ulteriormente riformulato dal collega Leo. Una amministrazione efficiente è essenziale affinché un paese possa svilupparsi. Sono certo che il lavoro svolto dalla Commissione è un passo in avanti importante verso il raggiungimento di uno Stato sempre più collaborativo con i propri cittadini.

RENZO PATRIA. Dichiaro il voto favorevole del gruppo di Forza Italia sullo schema di documento conclusivo, come ulteriormente riformulato dal collega Leo,

che ringrazio per l'ottimo lavoro svolto e per la disponibilità ad accogliere le riformulazioni emerse nel dibattito.

PRESIDENTE. Desidero ringraziare l'onorevole Leo e i colleghi di tutti i gruppi parlamentari che hanno seguito questa lunga indagine conoscitiva che avviaamo immediatamente all'inizio dei lavori della Commissione.

Nessun altro chiedendo di parlare, pongo in votazione lo schema di documento conclusivo, come riformulato (*vedi allegato 2*).

(È approvato).

Dichiaro conclusa la seduta.

La seduta termina alle 14,35.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

*Licenziato per la stampa
il 18 giugno 2004.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATI

ALLEGATO 1

**Indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della riforma
dell'Amministrazione finanziaria.****RIFORMULAZIONE DELLO SCHEMA DI DOCUMENTO
CONCLUSIVO**

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

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

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

1. L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO

Il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, ha definito un nuovo assetto dell'organizzazione ministeriale dello Stato, disponendo, all'articolo 55, comma 1, con decorrenza dall'inizio della nuova legisla-

tura, l'istituzione del Ministero dell'economia e delle finanze, e la contestuale soppressione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e del Ministero delle finanze. Alcune modificazioni sono state introdotte lo scorso anno con il decreto legislativo 3 luglio 2003, n. 173, recante riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze e delle Agenzie fiscali.

L'articolo 23 del suddetto decreto legislativo n. 300 del 1999 ha attribuito al Ministero dell'economia e delle finanze le funzioni e i compiti spettanti allo Stato in materia di politica economica, finanziaria e di bilancio, di programmazione degli investimenti pubblici, coordinamento della spesa pubblica e verifica dei suoi andamenti, di politiche fiscali e sistema tributario, demanio e patrimonio statale, catasto e dogane, di programmazione, coordinamento e verifica degli interventi per lo sviluppo economico, territoriale e settoriale e di politiche di coesione, nonché la vigilanza su enti e attività e i rapporti con autorità di vigilanza e controllo previsti dalla legge. Tale complesso di competenze si esplica in cinque aree funzionali, definite dall'articolo 24.

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

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

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

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

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

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

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

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

Per la gestione delle funzioni precedentemente esercitate dai Dipartimenti delle entrate, delle dogane e del territorio, nonché di quelle svolte dagli altri uffici del Ministero delle finanze, l'articolo 57 del decreto legislativo n. 300 del 1999 ha istituito quattro agenzie fiscali: l'Agenzia delle entrate, l'Agenzia delle dogane, l'Agenzia del territorio e l'Agenzia del demanio.

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

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

L'Agenzia delle entrate svolge tutte le funzioni (amministrazione, riscossione e contenzioso) concernenti le entrate tributarie erariali che non siano assegnate alla competenza di altre Agenzie, amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, enti od organi, e quindi, in parti-

colare, i tributi diretti e dell'imposta sul valore aggiunto, nonché tutte le imposte, diritti o entrate erariali o locali e le entrate anche di natura extratributaria, già di competenza del soppresso Dipartimento delle entrate o affidati alla sua gestione in base alla legge o ad apposite convenzioni stipulate con gli enti impositori o con gli enti creditori;

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

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

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

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

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

2. LO SVOLGIMENTO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

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

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

In ragione della ben nota complessità della normativa tributaria, è parso opportuno rivolgere l'attenzione anche all'attività interpretativa svolta dall'Amministrazione finanziaria, sia attraverso l'emanazione

zione di atti di contenuto generale, sia nella risposta ai quesiti individualmente formulati dai contribuenti attraverso le forme d'interpello previste dalle norme vigenti.

L'indagine conoscitiva si è articolata in diciannove sedute, svolte tra il 29 novembre 2001 e il 6 novembre 2003, nel corso delle quali sono stati ascoltati i rappresentanti del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti, del Consiglio nazionale dei ragionieri e periti commerciali e delle Associazioni dei tributaristi (29 novembre 2001), i rappresentanti di organizzazioni sindacali (24 gennaio e 9 maggio 2002), della Confindustria (15 maggio 2002), alcuni direttori regionali dell'Agenzia delle entrate (29 maggio 2002), il Direttore generale dell'Agenzia delle entrate (12 e 19 giugno 2002), il Direttore del Servizio centrale degli ispettori tributari (SECIT) ed il Rettore della Scuola superiore dell'economia e delle finanze (19 giugno 2002), il Direttore del Dipartimento per le politiche fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze (20 giugno 2002), il Comandante generale del Corpo della Guardia di Finanza (27 giugno 2002) i Direttori generali dell'Agenzia del territorio (4 luglio 2002), dell'Agenzia del demanio (11 luglio 2002) e dell'Agenzia delle dogane (27 febbraio 2003), del Capo del Dipartimento per le politiche fiscali (30 ottobre 2002), i rappresentanti dell'Associazione nazionale fra i concessionari della riscossione dei tributi (Ascotributi) (5 marzo 2003), il Direttore generale ed il Direttore della Direzione centrale amministrazione dell'Agenzia delle entrate (13 marzo e 6 novembre 2003) e i rappresentanti dell'Associazione nazionale delle aziende concessionarie dei servizi di entrate degli enti locali (Anacap) (27 marzo 2003). È stato ascoltato infine il Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, onorevole Maria Teresa Armosino (28 maggio e 10 giugno 2003).

Durante il ciclo delle audizioni, svolte in un periodo di circa due anni, i numerosi soggetti ascoltati dalle Commissioni hanno segnalato varie questioni connesse sia alla nuova struttura dell'Amministra-

zione finanziaria, sia alle conseguenze di talune disposizioni legislative intervenute nel periodo considerato.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Successivamente, l'articolo 11 della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Statuto dei diritti del contribuente), ha introdotto una più ampia figura d'interpello, esperibile con riferimento a tutti i tributi. Con il decreto del Ministro delle finanze 26 aprile 2001, n. 209, sono state dettate le relative disposizioni attuative che hanno reso operante l'istituto. Questa forma d'interpello permette al contribuente d'inoltrare per iscritto all'Amministrazione fi-

nanziaria circostanziati e specifici quesiti concernenti l'applicazione delle disposizioni tributarie a casi concreti e personali, qualora vi siano obiettive condizioni d'incertezza sulla corretta interpretazione delle disposizioni stesse, senza tuttavia che ciò determini alcun effetto in relazione alle scadenze previste dalla normativa tributaria.

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

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

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

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

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

Il buon funzionamento dello strumento dell'interpello è stato reso possibile anche dalla creazione di un archivio di dati centralizzato, che permette agli uffici regionali di trasmettere per via informatica le richieste d'interpello e le risposte da essi preparate alla Direzione centrale delle entrate, la quale ne prende visione nel volgere di 24 ore, approvandole o indicando all'ufficio periferico soluzioni più opportune qualora l'interpretazione da esso proposta non sia compatibile con quella da adottarsi uniformemente a livello nazionale.

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

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

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

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

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

3.2.1. L'Agenzia delle entrate.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

specifica attività istruttoria, finalizzata ad accertare i ricavi o i compensi effettivamente conseguiti.

Passando dai temi relativi alla selezione a quelli concernenti l'accertamento, dal punto di vista delle innovazioni tecnologiche per l'accertamento dei tributi evasi certamente va menzionata la procedura gestionale dell'« Accertamento unificato », che consente la gestione informatica, in un unico ambiente, delle imposte dirette, dell'IVA e dell'IRAP.

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

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

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

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

3.2.2. L'Agenzia del territorio.

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

Infatti l'articolo 66 del citato decreto legislativo n. 112 del 1998 attribuisce ai comuni le funzioni relative alla conservazione, utilizzazione e aggiornamento degli atti del catasto terreni e del catasto edilizio urbano, nonché alla revisione degli estimi e del classamento, ferma restando, a norma dell'articolo 65, la competenza statale relativamente alla predisposizione di procedure innovative per la determinazione dei redditi dei terreni e degli immobili urbani ai fini delle revisioni generali degli estimi e del classamento e dell'individuazione di metodologie per l'esecuzione di rilievi, gli aggiornamenti topografici e la formazione di mappe e cartografie catastali.

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

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

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

In particolare, l'articolo 6 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 19 dicembre 2000 dispone che il trasferimento di funzioni, risorse e beni deve comunque essere completato entro tre