

legislativo n. 446 del 1997 procedono alla riscossione coattiva delle somme risultanti dall'ingiunzione, secondo le disposizioni del titolo secondo del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973 (riscossione coattiva tramite ruolo), in quanto compatibili (articolo 4, comma 2-sexies, del decreto-legge n. 209 del 2002, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 265 del 2002).

La disciplina sana la disparità di trattamento tra concessionario della riscossione e gestori delle entrate comunali, la cui procedura per ingiunzione, prima della novella, era incardinata nell'ordinario processo di esecuzione con inevitabili ritardi e rilevanti problematiche gestionali ed organizzative a fronte di un'alta morosità.

Al fine della gestione diretta della riscossione coattiva, il sindaco o il soggetto terzo affidatario della riscossione, procede alla nomina di uno o più funzionari responsabili per la riscossione che esercitano le funzioni demandate agli ufficiali della riscossione.

Il decreto n. 209 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 Ministro 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.

Significative innovazioni sono state introdotte allo stesso titolo esecutivo, il ruolo. Mentre fino al 30 settembre 1999, per ogni singola somma dovuta dal debitore veniva formato un ruolo ed il concessionario era tenuto, all'atto della presentazione della domanda di rimborso o di discarico, a rendicontare il proprio operato in relazione ad ogni singolo ruolo, con la modifica introdotta all'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica n. 602 del 1973, dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 46 del 1999, in ciascun ruolo « sono iscritte tutte le somme dovute dai contribuenti che hanno il domicilio fiscale in Comuni compresi nell'ambito territoriale cui il ruolo si riferisce ». Ciò evita la frammentazione delle situazioni debitorie riferibili ad ogni contribuente e determina lo spostamento dell'attenzione del concessionario al debito complessivamente riferibile ad ogni soggetto iscritto a ruolo.

L'azione del concessionario deve essere, pertanto, incentrata non sul singolo debito ma sull'analisi della posizione patrimoniale e reddituale del debitore su cui dovrà essere calibrata la procedura da porre in essere. In tale ottica, si ascrive il venir meno dell'obbligo della preventiva esecuzione mobiliare, la cui attivazione rientra fra le scelte di proficuità dell'azione esecutiva.

L'accesso diretto del concessionario al sistema dell'anagrafe tributaria costituisce, senza dubbio, uno dei dubbi qualificanti la riforma del sistema della riscossione. La tempestività e la disponibilità di informa-

zioni, unitamente alla razionalizzazione e modulazione delle procedure di esazione, consentono ai concessionari di operare secondo canoni di efficienza indispensabili per contenere i costi ed aumentare il volume degli aggi, nonché per ridurre l'evasione da riscossione e, quindi, ottenere, in funzione del conseguente effetto di deterrenza, un forte impulso all'adempimento spontaneo.

Va, tuttavia, evidenziato che il ritardo nella messa a disposizione della procedura di accesso all'anagrafe tributaria ha, di fatto, sospeso i termini per l'espletamento delle procedure esecutive sulla base dei dati dell'anagrafe (ma non, comunque, la possibilità di acquisire i dati in possesso di uffici pubblici). Ed invero, solo dopo l'emanazione del decreto ministeriale 16 novembre 2000 ed il superamento delle difficoltà di utilizzo delle procedure si è sbloccata la fase di stallo.

D'altra parte, alcuni interventi normativi successivi hanno concorso a sanare difficoltà procedurali. Basti ricordare la riconosciuta possibilità, senza che ciò abbia comportato la perdita del diritto al discarico, della notifica delle cartelle di pagamento per tutti i ruoli consegnati fino al 31 luglio 2002, entro il 31 dicembre 2002 (ai sensi dell'articolo 59-*bis* del decreto legislativo n. 112 del 1999, come sostituito dal decreto-legge n. 209 del 2002).

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. Trattandosi 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 spon-

tanei. 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 susseguitesisi nel tempo.

La complessiva disciplina è pertanto frammentaria e spesso risulta estremamente difficile individuare l'esatta disposizione 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 vagliato l'assetto futuro da dare al servizio della riscossione.

La vigente normativa (articoli 3 e 4 del decreto legislativo n. 112 del 1999) prevede, per il periodo successivo al 2004, l'affidamento in concessione di ambiti territoriali non inferiori al territorio di una provincia, da determinarsi con decreto ministeriale, da assegnare mediante procedure ad evidenza pubblica, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie, per un periodo non superiore a dieci anni.

Peraltro, l'affidamento in concessione a soggetti privati della funzione di riscossione dei crediti pubblici costituisce un *unicum* 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 così come previsti dalle citate disposizioni di legge e la misura della remunerazione.

Circa l'assetto da dare al servizio della riscossione, l'Agenzia delle entrate ha sottolineato che si deve procedere ad un' incisiva riforma del sistema che veda l'Amministrazione finanziaria in una posizione di centralità, con la previsione delle necessarie garanzie per la salvaguardia dei livelli occupazionali.

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 ricavi 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.

Ciò che comunque appare indispensabile, allo stato attuale e tenuto conto della necessità di dare, per il futuro, un assetto funzionale ed economico al servizio della riscossione, è che le varie soluzioni di riforma ipotizzate siano sottoposte ad un rigoroso e preventivo vaglio — possibilmente da parte di *advisor* professionalmente specializzati — che consenta di avere certezza circa i costi effettivi che lo Stato sarebbe tenuto a sopportare per ciascuna soluzione di riforma ipotizzata.

Nel contempo, tenuto conto dell'imminente scadenza delle attuali concessioni, occorre assicurare la continuità del servizio, ed eventualmente valutare l'opportunità di un differimento dell'attuale periodo concessorio, la cui durata va correlata alla complessità della soluzione ed ai tempi tecnici di studio e di successiva attuazione della soluzione prescelta.

Inoltre, durante l'indagine conoscitiva è emerso, da parte dell'Agenzia delle entrate ma non condiviso dai rappresentati delle aziende concessionarie 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 patrimoniale 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 Par-

lamento delle informazioni relative ai flussi contabili dello Stato.

Per quanto riguarda il quadro normativo in materia si ricorda che le Commissioni Bilancio della Camera e del Senato possono ottenere dati, ai sensi dell'articolo 32 della legge 30 marzo 1981 n. 119, attraverso il 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 degli uffici della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica al sistema informativo dell'anagrafe tributaria, 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 precedente, 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 e 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 pienamente 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.

Il diffuso uso della potestà regolamentare in materia di entrate, l'incidenza di agevolazioni, riduzioni o detrazioni sul concreto ammontare dell'obbligazione tributaria, largamente contenute in atti deliberativi degli enti locali, rendono, infatti, sempre più necessario il recepimento di

istituti contemplati nello Statuto, quale l'interpello per la preventiva risoluzione di dubbi interpretativi del contribuente.

L'attuale situazione è, invece, preoccupante, anche perché la mancata attuazione da parte di molti Enti locali di quanto previsto dal comma 4 dell'articolo 1 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 se l'inadempimento è diretta conseguenza di ritardi, omissioni od errori dell'ente impositore.

ALLEGATO 2

**Indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della riforma
dell'Amministrazione finanziaria.****DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

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

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

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

1. L'EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO

Il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, ha definito un nuovo assetto dell'organizzazione ministeriale dello Stato, disponendo, all'articolo 55, comma 1, con decorrenza dall'inizio della nuova legislatura, l'istituzione del Ministero dell'economia e delle finanze, e la contestuale sop-

pressione 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 legisla-

tivo 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 gli indirizzi stabiliti dal ministro e sulla base delle convenzioni attraverso le quali vengono periodicamente determinati obiettivi e direttive generali della loro attività. Ciascuna Agenzia, in base all'articolo 66, è regolata da un proprio statuto deliberato dal Comitato direttivo e approvato dal Ministro dell'economia e delle finanze.

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

L'Agenzia delle entrate svolge tutte le funzioni (amministrazione, riscossione e contenzioso) concernenti le entrate tributarie erariali che non siano assegnate alla competenza di altre Agenzie, amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, enti od organi, e quindi, in particolare, i tributi diretti e dell'imposta sul valore aggiunto, nonché tutte le imposte, diritti o entrate erariali o locali e le entrate anche di natura extratributaria, già di competenza del soppresso Dipartimento

delle entrate o affidati alla sua gestione in base alla legge o ad apposite convenzioni stipulate con gli enti impositori o con gli enti creditori;

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

L'Agenzia del territorio è competente a svolgere i servizi relativi al catasto, i servizi 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 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'Amministrazione finanziaria, sia alle conseguenze di talune disposizioni legislative intervenute nel periodo considerato.

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

La scissione subita dal cessato Ministero 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 finanziaria circostanziati e specifici quesiti concernenti l'applicazione delle disposizioni tributarie a casi concreti e personali, qualora vi siano obiettive condizioni d'incertezza sulla corretta interpretazione

delle disposizioni stesse, senza tuttavia che ciò determini alcun effetto in relazione alle scadenze previste dalla normativa tributaria.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.2.1. L'Agenzia delle entrate.

Per quanto riguarda l'Agenzia delle entrate, l'attività di tale organismo si ripartisce, principalmente, fra due macroaree 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 un'azione combinata di efficaci politiche del personale, di tempestive azioni di tutela del credito erariale e di recupero, nonché di puntuali difese processuali.

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

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

3.2.2. L'Agenzia del territorio.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

e) visure e certificazioni;

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

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

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