

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

Doc. XXIV

n. 4

RISOLUZIONE DELLA 6^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Finanze e tesoro)

d'iniziativa del senatore BONADONNA

approvata il 6 giugno 2007

ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del Regolamento, a conclusione dell'esame dell'affare assegnato relativo all'atto di indirizzo concernente gli sviluppi della politica fiscale, le linee generali e gli obiettivi della gestione tributaria, le grandezze finanziarie e le altre condizioni nelle quali si sviluppa l'attività delle Agenzie fiscali per il periodo 2007-2009

La 6^a Commissione permanente (Finanze e tesoro) del Senato della Repubblica, a conclusione dell'esame, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del Regolamento, dell'affare assegnato relativo all'atto di indirizzo concernente gli sviluppi della politica fiscale, le linee generali e gli obiettivi della gestione tributaria, le grandezze finanziarie e le altre condizioni nelle quali si sviluppa l'attività delle Agenzie fiscali per il periodo 2007-2009;

premessi che:

la Commissione esprime convinta condivisione per le linee generali della gestione tributaria e per gli obiettivi di politica fiscale delineati nell'atto di indirizzo, tra i quali assumono particolare rilievo quelli assegnati alle Agenzie fiscali, e, in particolare, per quel che concerne le Agenzie delle entrate e delle dogane, l'incremento dell'adempimento spontaneo mediante la semplificazione degli adempimenti e la qualità dei servizi e il recupero della base imponibile non dichiarata al fine di assicurare l'equità fiscale: tali indirizzi sono contemplati innanzi tutto nel decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, nonché nell'insieme dei provvedimenti correlati alla manovra di finanza pubblica per l'esercizio 2007 quali snodi centrali della complessiva azione di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale varata dal Governo;

per la coerenza e l'efficienza dell'azione complessiva dell'Amministrazione finanziaria nel perseguimento degli obiettivi di politica fiscale, fissati da Parlamento e Governo, è indispensabile il ruolo di indirizzo, coordinamento e controllo del Ministero e, in particolare, del Dipartimento per le politiche fiscali, che va adeguato, quanto a professionalità e risorse, alla crescente funzione strategica del sistema fiscale tra gli strumenti di politica economica;

in relazione ai compiti dell'Agenzia del territorio, la priorità pubblica di settore è rappresentata dall'attuazione del decentramento delle funzioni catastali, nella prospettiva di promuovere l'equità, la semplificazione e la trasparenza dell'imposizione fiscale nell'ambito della complessiva riforma del sistema degli estimi catastali, con la realizzazione dell'anagrafe integrata dei beni immobiliari e l'incremento dell'offerta di servizi, anche a favore di altre pubbliche amministrazioni;

per quanto concerne l'Agenzia del demanio, gli indirizzi strategici perseguiti mirano da un lato alla creazione di valore economico e sociale e alla razionalizzazione del portafoglio degli immobili pubblici e, dall'altro, all'incremento di redditività del patrimonio amministrato, oltre che al miglioramento della gestione dei beni non compresi nel portafoglio immobiliare dello Stato;

l'adeguatezza delle Agenzie fiscali rispetto al raggiungimento degli obiettivi generali della gestione tributaria dello Stato è testimoniata dalla positiva esperienza maturata negli anni nell'assolvimento dei compiti istituzionali ad esse attribuiti, atteso che esse dispongono degli strumenti necessari al perseguimento delle finalità previste, in particolare per quel che riguarda il patrimonio professionale posseduto nonché il modello organizzativo adottato; in proposito, la Commissione condivide la scelta di carattere strategico fatta propria dalle Agenzie nel senso di promuovere una crescente e costante valorizzazione delle professionalità impiegate mediante l'aggiornamento e la specializzazione, con la fruttuosa introduzione, tra l'altro, di modelli privatistici nell'organizzazione amministrativa; peraltro, un indiscutibile valore riveste anche l'apporto fornito dal personale che opera presso le Agenzie senza uno stabile inquadramento: pertanto, nel contesto delle politiche gestionali da attuare, la Commissione ritiene doverosa l'adozione di meccanismi volti alla stabilizzazione di tali rapporti di collaborazione.

La Commissione, tanto premesso, osserva quanto segue.

Sull'Agenzia delle entrate

Nel corso delle audizioni svolte sull'atto di indirizzo del vice-ministro, un profilo di preminente interesse, relativamente alle funzioni esercitate dall'Agenzia delle entrate, è stato rappresentato dalla strategia di prevenzione e contrasto all'evasione e all'elusione fiscale.

In tale contesto, la Commissione rimarca che l'attuazione di detto obiettivo programmatico assume prioritario rilievo nell'ambito di una politica diretta a promuovere l'equità fiscale e il risanamento dei conti pubblici.

In correlazione con la lotta all'evasione, un elemento di analisi di fondamentale importanza è costituito dal positivo andamento delle entrate tributarie, registrato a partire dal 2006.

La Commissione sottolinea che le concrete dinamiche del gettito erariale suggeriscono in proposito una certa prudenza in ordine a una automatica riconducibilità degli incrementi di gettito ai soli interventi diretti all'allargamento della base imponibile, trascurando così l'apporto causale spiegato anche dalla ripresa economica; appare peraltro indiscutibile una maggiore adesione all'obbligazione tributaria ottenuta anche grazie all'attuazione dell'azione di contrasto e all'attenta presenza dell'Amministrazione finanziaria a garantire tale risultato.

Sempre in merito all'Agenzia delle entrate, la Commissione ha dedicato particolare attenzione ai servizi telematici offerti ai contribuenti, con specifico riguardo alla possibilità di presentare le dichiarazioni fiscali per via telematica.

Pur se in linea di principio l'introduzione dello strumento telematico appare condivisibile, al fine di favorire un'effettiva semplificazione degli adempimenti a carico dei contribuenti, si rende tuttavia opportuna una più

attenta valutazione in merito alle modalità operative stabilite per l'invio telematico dei modelli F24, soprattutto in relazione ai termini previsti per l'effettuazione degli adempimenti tributari: al riguardo, la Commissione esprime apprezzamento per la proroga dei termini per l'invio telematico delle dichiarazioni.

Sull'Agenzia del territorio

L'Agenzia del territorio è fortemente impegnata nell'attuazione del processo di decentramento delle funzioni catastali, previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, come modificato dalla legge finanziaria per il 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296): nella fondamentale prospettiva di perseguire la certezza della proprietà immobiliare, l'equità fiscale e l'accesso alle informazioni contenute nelle banche dati catastali, emerge la rilevanza e la delicatezza delle funzioni conferite agli enti locali, ai quali vengono attribuiti i compiti relativi alla conservazione, alla utilizzazione ed all'aggiornamento degli atti catastali, partecipando al processo di determinazione degli estimi.

La Commissione, tenuto conto dell'elevato numero di realtà locali interessate dal conferimento delle funzioni amministrative, ritiene irrinunciabile garantire l'effettiva osservanza del principio di unitarietà del sistema catastale, atteso che il decreto legislativo citato affida espressamente allo Stato la gestione unitaria e certificata della base dei dati catastali e dei flussi di aggiornamento dei relativi atti: nel contesto delineato, all'Agenzia del territorio viene pertanto riconosciuto il compito di presidiare delicate funzioni di interesse nazionale; un'attenta e puntuale verifica concerne, peraltro, le ricadute sui comuni interessati dal decentramento (che prevede anche l'attivazione dei cosiddetti sportelli decentrati, volti ad assicurare in via prevalente funzioni di visura e rilascio di certificazioni), in termini di un eventuale aggravio degli oneri finanziari a carico degli stessi comuni, di difficoltà gestionali derivanti dai diversi modelli organizzativi messi in campo a livello locale e di freno allo sviluppo tecnologico.

Sull'Agenzia delle dogane

Relativamente all'Agenzia delle dogane l'atto di indirizzo ha delineato importanti obiettivi da perseguire, tra i quali particolare rilievo assumono la razionalizzazione organizzativa, il recupero della base imponibile non dichiarata e il potenziamento delle strategie antifrodi e delle azioni volte a garantire la sicurezza nei traffici delle merci e dei passeggeri.

Tuttavia, a fronte di una previsione iniziale di 14.000 unità, la dotazione organica complessiva dell'Agenzia conta, attualmente, circa 12.500 unità; la notevole distanza tra il fabbisogno di personale e il numero dei dipendenti effettivamente in servizio (le unità di personale presente al 1° gennaio 2007 sono pari a circa 9.600) determina un *deficit* rispetto alla pianta organica che è fonte di seria preoccupazione per l'assolvimento dei compiti da parte dell'Agenzia; infatti il numero del personale attual-

mente in servizio, tenuto conto degli orari obbligati e delle incombenze di carattere internazionale, rappresenta un limite rispetto a ulteriori riduzioni, pena il rischio di compromettere la funzionalità stessa dell'Agenzia.

Sull'Agenzia del demanio

Nell'ambito delle funzioni esercitate dall'Agenzia, la Commissione si è soffermata, in particolare, sulle politiche di gestione dei beni fuori portafoglio, i quali riguardano i beni confiscati alla criminalità organizzata e i veicoli confiscati in via amministrativa a seguito di violazioni del codice della strada.

Per quanto riguarda il primo profilo, la Commissione valuta positivamente le iniziative gestionali avviate dall'Agenzia al fine di consolidare la base di conoscenza indispensabile alla gestione degli immobili e delle aziende confiscate e a definire nuove linee guida per la trattazione della materia nel suo complesso; peraltro, l'84 per cento dei beni confiscati è stato assegnato ai comuni o allo Stato, prevalentemente per finalità di ordine pubblico: la Commissione sottolinea il rilievo politico di tale risultato.

Sulla Guardia di finanza

Relativamente alla Guardia di finanza, tenuto conto dei pressanti impegni operativi progressivamente intensificatisi anche per effetto di recenti provvedimenti e della rilevanza del proprio ruolo nel quadro dell'azione di contrasto dell'evasione ed elusione fiscale nazionale ed internazionale, la Commissione auspica che il Corpo venga dotato, nella corrente annualità e nelle prossime, di ulteriori risorse finanziarie indispensabili per assolvere la delicata missione ad esso affidata; in tal senso, peraltro, il Governo si è già impegnato accogliendo specifici ordini del giorno.

Analoghe considerazioni valgono per il fabbisogno reclutativo, in relazione al quale la Commissione auspica il ripianamento delle carenze organiche e, laddove ciò non fosse realizzabile da subito, almeno di quelle connesse alle cessazioni dal servizio registrate nel 2006, pari a 1.008 unità. A tal fine, essa reputa indispensabile che sia assicurata, tra l'altro, in sede di attuazione delle disposizioni contenute nella citata legge finanziaria per il 2007, l'assunzione di almeno 342 unità, delle 684 residue, tra quelle riservate alle Forze di polizia (comma 513) e la «stabilizzazione» di 280 volontari in ferma breve (comma 519).

In merito all'attività di collaborazione tra le Agenzie ed il Corpo della Guardia di finanza, la Commissione prende atto favorevolmente delle sinergie già realizzate ed auspica che si prosegua in tale direzione. Al riguardo è opportuno evidenziare, relativamente alle iniziative sul piano interno ed internazionale dell'Agenzia delle dogane, che la Guardia di finanza, come noto, è parte integrante dell'Amministrazione doganale e costituisce l'unica forza di polizia economico-finanziaria a tutela del bilancio pubblico e dell'Unione europea cui il vigente quadro normativo, nazionale e comunitario, attribuisce, tra gli altri, specifici compiti di preven-

zione, ricerca e repressione delle violazioni in materia di diritti doganali, di confine e di altre risorse (articoli 2 e 4 del decreto legislativo 19 marzo 2001, n. 68, articoli 20-*bis* e 21 del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, e regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio, del 12 ottobre 1992, come modificato dal regolamento (CE) n. 648/2005 dal Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 aprile 2005). Di tale aspetto e delle attribuzioni e consolidate professionalità del Corpo come Forza di polizia specializzata per il contrasto ai traffici illeciti internazionali occorrerà tenere debitamente conto affinché vengano viepiù intensificate nei comuni ambiti operativi le indispensabili sinergie tra le citate Amministrazioni, a protezione degli interessi finanziari e dello spazio di sicurezza, libertà e giustizia dell'Unione europea.

Sull'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato

Per quanto riguarda l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, la Commissione esprime apprezzamento per il consistente incremento della raccolta realizzato nel comparto dei giochi pubblici nell'ultimo triennio: essa è passata dai quasi 15,5 miliardi di euro del 2003 agli oltre 35 miliardi di fine 2006.

A giudizio della Commissione, il raggiungimento di tale risultato discende dalla positiva strategia messa in campo dall'Amministrazione dei monopoli, la quale ha perseguito una decisa azione tesa a un forte recupero sul gioco illegale e le scommesse clandestine, nonché all'emersione, nel settore degli apparecchi da intrattenimento, di somme in precedenza sottratte ai giocatori ed allo Stato, per la diffusione di apparecchiature illegali.

Nella prospettiva di favorire la modernizzazione del sistema dei giochi pubblici, la Commissione esprime altresì condivisione per il collegamento in rete degli apparecchi da intrattenimento, e, sotto altro profilo, ritiene opportuno un ampio approfondimento in ordine all'ipotesi di trasformazione dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato in una specifica agenzia pubblica.

Sulla SOGEI

La Commissione sottolinea il ruolo strategico svolto dalla SOGEI quale *partner* tecnologico dell'Amministrazione finanziaria nella informatizzazione del sistema fiscale, con la realizzazione dell'anagrafe tributaria: infatti, attraverso i numerosi e importanti servizi erogati, in particolare, al Dipartimento per le politiche fiscali, alle Agenzie fiscali e all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, la SOGEI ha contribuito in misura fondamentale all'ammodernamento e allo sviluppo tecnologico della pubblica amministrazione; la Commissione valuta positivamente l'attività svolta in collaborazione con gli enti territoriali e locali, in funzione di cooperazione con i soggetti interessati allo sviluppo del federalismo fiscale, e tuttavia sollecita un ulteriore sviluppo di tale attività, anche da

un punto di vista ordinamentale, affinché gli enti locali utilizzino in maniera più adeguata i servizi della SOGEI e la stessa sviluppi ulteriormente tali servizi.

Sul reclutamento di personale per le Agenzie fiscali

Quanto alle modalità di reclutamento del personale delle Agenzie fiscali, la Commissione ritiene utile ricorrere alle graduatorie di merito dei concorsi già espletati, assumendo i candidati idonei, in conformità, peraltro, con il dettato del comma 530 dell'articolo 1 della citata legge finanziaria per il 2007.

La Commissione sollecita pertanto il Governo:

ad adottare iniziative urgenti al fine di prevedere l'assunzione dei vincitori e degli idonei dei concorsi pubblici già espletati, con riferimento alle graduatorie tuttora in vigore, procedendo allo scorrimento di quelle valide fino al 31 dicembre 2008, per dotare le Agenzie fiscali degli organici necessari a potenziarne le attività antievasive e antielusive;

a provvedere affinché altre amministrazioni pubbliche (quali Agenzia delle dogane, Agenzia del demanio, Agenzia del territorio e INAIL), per professionalità compatibili con quelle relative ai concorsi in questione, attingano alle graduatorie degli idonei nei concorsi già espletati, ai sensi dell'articolo 9 della legge 16 gennaio 2003, n. 3.

Sulle modalità di riduzione delle spese fisse delle Agenzie fiscali

Infine, la Commissione rappresenta al Governo l'esigenza di valutare con grande attenzione, ai fini del contenimento della spesa pubblica, il ricorso alla tecnica del taglio orizzontale degli stanziamenti previsti a bilancio per il Ministero dell'economia e delle finanze, dal momento che tale *modus procedendi* determina una riduzione delle spese fisse previste a favore delle Agenzie fiscali.

Conclusioni

Sulla base delle premesse e delle osservazioni svolte, la Commissione sollecita quindi il Governo ad adottare le misure in precedenza illustrate in ciascuno dei comparti considerati dall'atto di indirizzo.

