

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— X LEGISLATURA —————

N. 1453

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Ministro delle Finanze

(COLOMBO)

di concerto col Ministro del Bilancio e della Programmazione Economica

(FANFANI)

col Ministro del Tesoro

(AMATO)

e col Ministro per la Funzione Pubblica

(CIRINO POMICINO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 6 DICEMBRE 1988

—————

Delega al Governo per la ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria nonché disposizioni urgenti per l'acquisizione di strutture e per l'incentivazione economica del personale della medesima Amministrazione

—————

ONOREVOLI SENATORI. - 1. La necessità di provvedere alla riforma dell'Amministrazione finanziaria trova fondamento nell'esigenza di assicurarne l'adeguamento alle nuove istanze funzionali, unanimemente avvertite, conseguenti alla profonda trasformazione economico-sociale che in questi anni ha interessato il Paese.

L'analisi dell'attuale assetto organizzativo dell'Amministrazione finanziaria evidenzia una molteplicità di sistemi, uffici e procedure notevolmente diversi tra loro, che hanno spesso radice nell'adattamento e nella lenta evoluzione di antichi istituti o in prassi amministrative, piuttosto che in principi razionali e organici.

Luigi Einaudi (in «Cronache economiche e politiche di un trentennio», ed. Einaudi, 1961, vol. V, pag. 343) avvertiva, più di cinquant'anni fa, che «qualunque riforma tributaria è pura ipocrisia, ciarlataneria, polvere negli occhi, se non è preceduta da una riforma negli ordinamenti dei funzionari fiscali» e indicava la necessità della mobilità tra uffici direttivi centrali e periferici, dell'alleggerimento della gerarchia e dell'abolizione delle troppe qualifiche esistenti.

Da allora ben poco è cambiato, anche se il problema delle riforme delle strutture e delle procedure è fortemente avvertito sia dall'opinione pubblica che dalle forze politiche e sociali. Infatti le difficoltà, che si frappongono al normale svolgimento dei servizi che devono essere resi dall'Amministrazione finanziaria, hanno evidenziato la necessità di un processo di potenziamento e di ammodernamento dell'apparato amministrativo e hanno convinto che la riforma tributaria, che ha avuto inizio nel 1971, non potrà dirsi attuata finché l'ordinamento degli uffici centrali e periferici, lo stato giuridico del personale, le strutture, i servizi ausiliari e le procedure non verranno organicamente riformati.

Per altro va da sé che un'azione responsabile, volta ad ovviare agli inconvenienti, non sta nel trovare un sistema perfetto, ma nel

chiamare istituti e uomini a svolgere un'attività efficiente e coordinata, diretta a realizzare esigenze pubbliche ed istanze sociali conformi all'ordinamento giuridico.

Per sopperire alle carenze strumentali di un sistema vetusto si è spesso intervenuti con provvedimenti frammentari e quindi insufficienti.

Alla riforma tributaria denominata riforma Vanoni (legge 11 gennaio 1951, n. 25) non seguì, ad esempio, un adeguamento delle strutture degli uffici e ben poca cosa furono le riforme del 1951 e del 1955, che continuarono ad innestarsi in un sistema non più adeguato alle accresciute e del tutto nuove esigenze dei tempi.

Il riordino dell'Amministrazione dello Stato, il decentramento delle funzioni e il riassetto delle carriere e delle retribuzioni statali hanno formato oggetto della delega legislativa al Governo disposta dalla legge 18 marzo 1968, n. 249, e successive modificazioni, e della legge delega 9 ottobre 1971, n. 825, la quale all'articolo 11 prevedeva il rinnovamento dell'Amministrazione finanziaria ritenendosi che «una riforma del sistema tributario deve essere accompagnata, e in parte preceduta, dalla riforma dell'apparato amministrativo degli uffici».

Giova soltanto considerare che queste parole vennero pronunziate dal Ministro delle finanze, onorevole Preti, nel 1967, nel presentare il disegno di legge di delega al Governo per la riforma tributaria, e ripetute quasi testualmente dal Ministro, onorevole Reale, nel 1969, in occasione del disegno di legge delega per la riforma tributaria, poi divenuto legge n. 825 del 1971.

Era chiaro infatti il principio che la riforma del sistema tributario italiano non potesse prescindere da un globale e radicale rinnovamento dell'apparato finanziario nelle sue componenti essenziali: uomini, mezzi e strumenti. Purtroppo, pur nella chiarezza di detti principi, da tale data non vi è stato alcun adattamento degli uffici finanziari alle esigen-

ze e necessità dei nuovi principi impositivi tanto che appare ormai necessario che alla unitarietà del fenomeno tributario, pur nella diversificazione dei redditi, segua un'unitaria riforma dell'apparato. Già il Ministro Visentini in una nota del 1975, «Nota sulla situazione del personale e sullo stato dell'Amministrazione finanziaria», lamentava le macroscopiche carenze dei ruoli organici, specie per quanto riguardava il personale direttivo, la carenza nell'opera di qualificazione o riqualificazione professionale, gli scompensi territoriali nella concentrazione dei dipendenti nonché l'inadeguatezza e la scarsa incentivazione delle retribuzioni. Anche se la necessità di semplificare e snellire le procedure amministrative e i controlli, di modificare le strutture verticali esistenti, di migliorare i servizi in modo funzionale è ormai divenuta istanza profondamente radicata nell'opinione pubblica, la realizzazione di tali obiettivi è spesso sembrata progetto troppo ambizioso e difficile.

La situazione dell'Amministrazione è rimasta infatti sostanzialmente immutata ed il suo assetto risente ancora del complesso sviluppo e della evoluzione di istituti che affondano le radici negli Stati pre-unitari e si presenta assolutamente privo di organici e strumenti adeguati ai compiti ingenti e in parte assolutamente nuovi dello scenario italiano. È quindi ironico - anche se significativo - ricordare che essa fu denominata due secoli fa come «Azienda».

2. Conclusa la dominazione napoleonica e restaurata la monarchia dei Savoia, venne ripristinato nel 1814 (regio editto 21 maggio 1814) l'ordinamento giuridico preesistente, la cui principale fonte era costituita dalle regie costituzioni emanate da Carlo Emanuele III il 7 aprile 1770. In tale costituzione (titolo I, capitolo 4) era prevista la competenza del generale delle finanze, messo a capo della «Azienda» e degli organi posti sotto la sua direzione, gli intendenti, i cui compiti vennero poi confermati dal decreto di Genova (regio editto 28 febbraio 1815).

Le intendenze furono originariamente istituite in ciascuna provincia, con regie patenti 12 maggio 1696, con la funzione di regolare l'andamento del regime economico-ammini-

strativo, naturalmente sotto la direzione del Governo. Ad esse venne attribuito il potere di stabilire l'imposizione annuale per il pagamento delle debiture ducali e militari, nonché degli altri debiti dovuti da terzi, e il potere di esigere le une e gli altri in via forzata. Agli intendenti, che talora prendevano anche il nome di conservatori, veniva altresì demandata la competenza, in sede provinciale, sulle acque pubbliche, strade, ponti, boschi, selve e in materia fiscale, in particolare per le imposte di bollo, tabellone, gabelle, diritti di insinuazione, contribuzioni dirette e riscossione di crediti demaniali. Questi uffici erano composti esclusivamente da funzionari amministrativi, nominati dal Re e da lui revocabili, ed erano presieduti dall'intendente, massimo organo amministrativo periferico.

La struttura non mutò né con le regie patenti 25 agosto 1842, né con il regio editto del 1847.

La legge 14 settembre 1851 attribuì agli intendenti la competenza sui ricorsi gerarchici o economici in materia di tasse sulle professioni e arti liberali, sull'industria e sul commercio; con la legge 2 gennaio 1853 venne loro attribuita anche quella riguardante le gabelle «delle carni, corami, pelli, foglietta, acquavite e fabbricazione della birra».

In undici città capoluogo e sedi di divisione amministrativa del Regno di Sardegna vennero istituite, dal regio brevetto 4 marzo 1841, direzioni dell'insinuazione e del demanio e, con legge 29 agosto 1851, direzioni delle contribuzioni dirette.

Organo tecnico preposto alle intendenze era la Camera dei conti, le cui origini appaiono antichissime (le regie patenti 7 febbraio 1351 di Amedeo VI, riconoscevano infatti quella di Chambéry, che coesistette con quella di Torino fino al 1720). L'editto 7 gennaio 1720 ne prevedeva sia l'organico, che rimase immutato fino al 1848 (composto da due presidenti, un cavaliere, un controllore delle finanze, quattro collaterali, un procuratore generale, otto mastri uditori e quattro sostituti graduati), sia le competenze. Oltre ai compiti giurisdizionali la Camera svolgeva una attività di amministrazione attiva per la conservazione delle rendite patrimoniali dello Stato, per le rendite e i contratti di effetti demaniali, per gli accensa-

menti dei redditi del principe, gabelle, pedaggi, confische, eccetera.

Sull'unitarietà dell'azione fiscale vigilava l'Azienda generale delle finanze, cui era attribuita competenza concorrente con quella degli organi ad essa gerarchicamente subordinati, quali le intendenze, e che garantiva l'unitarietà di indirizzo (istruzioni dell'Azienda generale delle finanze del 30 settembre 1838, articoli 783 e seguenti).

Le aziende vennero abolite, con legge n. 1483 e regolamento approvato con il regio decreto n. 1611 del 1853, subito dopo l'emanazione dello Statuto del Regno (1848), in cui venne sancito che la direzione del settore fiscale dovesse far capo ad un Ministro, responsabile nei confronti del Parlamento.

Il regio decreto 23 ottobre 1853, n. 1611, stabilì inoltre una ripartizione in direzioni generali e in divisioni, dando luogo a quella organizzazione tipica che si è poi radicata nel nostro ordinamento giuridico.

Sebbene la struttura ministeriale con il trascorrere degli anni avesse assunto caratteristiche sempre più accentratrici, le norme contenute nella legge 23 marzo 1853, n. 1483, e quelle del regio decreto 24 ottobre 1866, n. 3306, emanato in base alla delega di pieni poteri di cui alla legge 28 giugno 1866, n. 2987, facevano però riferimento alla competenza dei direttori generali e alla possibilità che essi risolvessero definitivamente gli affari rientranti nella loro competenza. In tale decreto veniva infatti più volte precisato che, pur facendo parte dell'Amministrazione centrale, le direzioni generali e gli altri uffici generali non sono uffici interni del Ministero, ma organi esterni.

Il principio del decentramento sembra informare anche l'ordinamento del Regno lombardo-veneto; in ogni città capoluogo delle diciassette province era preposto un intendente di finanza che amministrava, sorvegliava e dirigeva tutti i vari rami delle finanze della provincia. Molte delle intendenze avevano anche il compito della esazione delle rendite demaniali, mentre in altre era a questo compito preposto l'ispettore del regio demanio.

In ogni provincia esistevano i conservatori delle ipoteche, i conservatori per la esazione

del registro nonché gli aggiunti fiscali, che svolgevano una funzione consultiva e defensionale.

Tutti questi organi dipendevano dalla magistratura camerale composta da un presidente e da sei consiglieri (1° agosto 1830).

Alla magistratura camerale, massima autorità amministrativa, soggetta soltanto al vicerè, era devoluta la competenza finanziaria. Dipendevano direttamente dal magistrato camerale, oltre alle intendenze di finanza: 1) le direzioni zecca e garanzia e lotto; 2) gli ispettorati delle fabbriche di tabacchi, nitri e polveri e del demanio; 3) l'ufficio delle tasse; 4) l'ufficio del bollo e dei libri bollettari; 5) l'ispettorato generale dei boschi; 6) l'ispettorato delle miniere di Agordo.

Uffici sussidiari tanto del Governo che del magistrato generale erano l'ufficio fiscale, al quale competevano le funzioni oggi svolte dall'Avvocatura dello Stato, e quello della contabilità centrale, che potrebbe paragonarsi alla Ragioneria generale.

Per ultimo bisogna ricordare che nello Stato lombardo-veneto oltre ai dicasteri erano previsti collegi permanenti, composti da rappresentanti di ogni provincia, appartenenti a varie classi sociali, con funzione coordinatrice, volta anche a stabilire la ripartizione delle imposte tra i bisogni dello Stato, province e comuni, nonché titolari di funzione ispettiva e amministrativa residuale (cfr. FORAMITI, *Enciclopedia Legale*, Venezia, 1838, volume I, pag. 124).

3. Le esperienze maturate dagli uffici periferici degli Stati pre-unitari vennero però vanificate dallo spirito accentratore del nuovo Stato, che, mosso dalla necessità di vigilare dalla capitale su accresciuti interessi finanziari, sacrificò le competenze funzionali decentrate a favore di una rigida attività amministrativa finalizzata.

Ispirandosi alla necessità di un'unificazione amministrativa, vennero formulati diversi progetti, tutti basati su un'autorità centrale e uffici periferici «esecutivi», cancellando ogni autonomia degli uffici periferici degli Stati pre-unitari, perchè, come ebbe a esprimersi il Minghetti, il 14 dicembre 1885, durante la discussione alla Camera sul disegno di legge sull'imposta fondiaria, «nel ricordo dei vecchi

Stati italiani, c'è qualche cosa che accenna a negazione dell'unità d'Italia».

La relazione intercorrente tra agenti e uffici, dopo l'esperienza di unificazione nazionale, apparve come una linea concatenata di autorità amministrative disposte per gradi, che trasmettevano fino all'ultimo ufficio periferico la volontà sovrana fonte del potere amministrativo.

Il Fascismo peraltro recepì gli stessi principi, risultando proprio quello gerarchico il principio ordinatore del Regime.

La concezione secondo cui solo con un accentramento al vertice viene salvaguardato il pubblico interesse e che la forza e l'unità dell'azione amministrativa possono essere garantite escludendo ogni potere decentrato, sembra aver ispirato l'organizzazione dell'Amministrazione finanziaria italiana.

L'esigenza di organizzare razionalmente gli uffici finanziari fu presente nel 1922, allorché la legge 3 dicembre 1922, n. 1601, prevede una delega di pieni poteri al Governo del Re per il riordinamento del sistema tributario e della pubblica amministrazione. L'articolo 1 di tale legge recitava testualmente: «Per riordinare il sistema tributario allo scopo di semplificarlo, di adeguarlo alle necessità del bilancio e di meglio distribuire il carico delle imposte; per ridurre le funzioni dello Stato, riorganizzare i pubblici uffici ed istituti, renderne più agili le funzioni e diminuire le spese...».

Tuttavia il primo riordino dell'Amministrazione finanziaria si ebbe soltanto con il regio decreto 23 marzo 1933, n. 185. Con questa normativa l'ufficio centrale del personale veniva distinto dalle nove direzioni generali e con una normativa particolareggiata venivano regolati competenze, orari e funzioni svolte da tutti i dipendenti finanziari sia direttivi che esecutivi; negli allegati dal I al XVIII venivano infine previste le norme riguardanti i concorsi per tutta la carriera amministrativa del Ministero.

La successiva legge di riforma del 1936 (regio decreto-legge 7 agosto 1936, n. 1639) prevedeva invece gli ispettorati compartimentali delle imposte dirette e indirette. Da tale momento pertanto alla competenza attribuita alle intendenze di finanza di vigilare su tutte le pubbliche entrate (vedi le istruzioni ministe-

riali del 12 gennaio 1920) viene a sovrapporsi quella degli ispettorati, ai quali è demandato il compito di indirizzo e vigilanza (articolo 9).

La direzione tecnica attribuita agli ispettorati compartimentali e la funzione direttiva e di vigilanza gerarchica delle intendenze vengono così ad intrecciarsi creando sovrapposizioni di attribuzione e competenza di organi che, nella stessa materia, pur svolgendo funzioni diversificate, possono interferire con ingerenze, sia pur limitate al controllo, sulla attività degli uffici periferici, con un'inutile duplicazione di interventi.

La legge 25 gennaio 1940, n. 4, istituiva la direzione generale per il coordinamento tributario, gli affari generali e il personale e con il decreto 24 maggio 1940 si cercò di adeguare e coordinare le strutture e le competenze dei vari uffici nonché le procedure. Successivamente, la Commissione presieduta dal consigliere Montemurri portava avanti un approfondito studio dal 1941 al 1942 sulla riforma dell'Amministrazione finanziaria.

4. Dal 1971 al 1987 sono stati predisposti una serie di provvedimenti e avviate, attraverso i cosiddetti «libri bianchi» sullo stato dell'Amministrazione finanziaria, una serie di iniziative per un'attenta analisi delle esigenze e delle disfunzioni dell'Amministrazione in concomitanza all'attuazione della riforma tributaria, che ha indubbiamente determinato una maggiore domanda di servizi da parte della collettività. Si può, infatti, affermare che a mano a mano che si procedeva verso imposte commisurate in maniera più aderente alla capacità contributiva del cittadino, quali i nuovi tributi, le operazioni richieste agli uffici diventavano sempre più impegnative sul piano della qualità e più gravose sul piano dei compiti dell'Amministrazione.

Il primo qualificato intervento per individuare le esigenze del Ministero delle finanze è quello del Ministro Visentini, il quale nell'aprile 1975 presentò uno studio sulla situazione del personale e sullo stato dell'Amministrazione finanziaria. In esso si evidenziava che l'articolo 11 della legge 9 ottobre 1971, n. 825, come si è detto, affidava al Governo un'ampia delegazione legislativa per il riordinamento delle strutture amministrative del Ministero

delle finanze, senonchè la delega venne esercitata solo in parte e precisamente per l'anagrafe tributaria, per l'assunzione di un primo contingente di meccanografi, per la creazione del Consiglio superiore delle finanze e la revisione delle circoscrizioni degli uffici periferici con soppressione di taluni uffici. Essa non venne esercitata per la parte che riguardava la revisione delle procedure, la organizzazione degli uffici, il riordinamento delle carriere, la revisione dei ruoli, la eventuale fusione e soppressione di essi e la riorganizzazione e ristrutturazione dell'Amministrazione, nè per la parte relativa all'ampliamento dei ruoli organici.

Il predetto studio poneva in evidenza quattro punti focali:

a) l'insufficienza dell'organico, l'esodo del personale e lo scompenso nella distribuzione geografica dello stesso, le difficoltà nel dare un'adeguata qualificazione o riqualificazione alle forze di lavoro disponibili, nonchè il problema dei livelli retributivi;

b) l'enorme arretrato di lavoro derivante dai fattori suesposti;

c) il mancato adeguamento delle strutture e delle procedure alle esigenze poste dalla riforma tributaria;

d) l'anagrafe tributaria, diretta a realizzare un sistema integrato per il trattamento elettronico delle informazioni occorrenti ai fini fiscali.

A fronte di tali esigenze vennero adottati alcuni provvedimenti, i quali, pur rappresentando interventi degni di nota, incidevano positivamente solo su aspetti settoriali dell'Amministrazione finanziaria.

In tal senso si ricordano talune disposizioni di legge che:

conferirono incentivi di carattere economico a favore del personale (legge 2 dicembre 1975, n. 576; legge 19 luglio 1977, n. 412; decreto-legge 19 dicembre 1984, n. 853, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 1985, n. 17);

potenziarono l'efficienza delle strutture e dei servizi dell'Amministrazione aumentando gli organici ed istituendo nuovi organi, quali il servizio centrale degli ispettori tributari e dei centri di servizio (legge 4 agosto 1975, n. 397; legge 24 aprile 1980, n. 146);

consentirono mediante lo stanziamento di appositi fondi l'esecuzione di opere e l'acquisto di beni e servizi, nonchè l'esecuzione di nuove realizzazioni necessarie ad una più efficace lotta dell'evasione fiscale (decreto-legge 30 settembre 1982, n. 688, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 novembre 1982, n. 873).

Prezioso si rivelò il lavoro per individuare le esigenze e le disarmonie dell'Amministrazione finanziaria svolto dalla Commissione presieduta dal Sottosegretario di Stato, senatore Santalco, istituita con decreto ministeriale 30 aprile 1977 dal Ministro delle finanze, onorevole Pandolfi. La Commissione venne ad affermare che il nodo maggiore tra quelli lasciati insoluti nel passaggio dal vecchio al nuovo sistema tributario era rappresentato dalla insostenibile dissociazione tra l'ordinamento, tanto profondamente rinnovato, e il suo supporto amministrativo, rimasto invece praticamente inalterato. In quest'ottica vennero individuati una serie di rimedi, quali: l'unificazione di tutti i ruoli del personale (da sessantanove a ventidue); la riduzione a sole quattro direzioni generali (dei tributi, delle dogane, della proprietà immobiliare, del personale); l'istituzione del segretario generale quale organo di coordinamento fra le diverse branche d'attività; la previsione di un comitato tecnico regionale con funzioni tecnico-consultive; l'attribuzione ad uffici operativi unici di tutta l'attività di accertamento dei tributi diretti ed indiretti; la proiezione futura dell'elaborazione automatica dei dati in relazione alle nuove strutture ipotizzate.

Le prospettive aperte dai lavori della Commissione Santalco non ebbero seguito, tanto che nel 1978 per incarico del Ministro delle finanze, professor Reviglio, venne elaborato un altro progetto, questa volta triennale (1979-1981), di ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria. Alla base del programma triennale erano le analisi e le proposte contenute nel cosiddetto «libro bianco» Visentini e negli atti della Commissione Santalco, che vennero riprese nelle linee generali.

La più recente indagine sullo stato dell'Amministrazione delle finanze e su alcune misure da adottare con urgenza è stata la relazione

elaborata su incarico del Ministro, onorevole Guarino, nel luglio del 1987. Da essa è facilmente rilevabile che le osservazioni formulate nella nota presentata dal senatore Visentini nel 1975 erano ancora valide, perchè immutate erano rimaste le condizioni operative dell'Amministrazione finanziaria, e che i provvedimenti fino allora adottati erano stati dettati da esigenze specifiche e non si collegavano ad alcun piano organico. Permaneva infatti una situazione di intrinseca insufficienza con riguardo alla mole di lavoro che si era andata accumulando negli anni ed alle esigenze provocate dai nuovi compiti che alla Amministrazione erano stati attribuiti.

La sola iniziativa, che per altro ebbe la approvazione del Senato nella seduta dell'11 novembre 1981 essendo sopravvenuta la fine della legislatura, fu il disegno di legge di delega per la completa riorganizzazione dell'Amministrazione finanziaria (atto Senato n. 1114). Tale provvedimento delineava, innanzitutto, una nuova struttura centrale e periferica dell'Amministrazione, costituita, nei suoi aspetti essenziali, dall'introduzione del segretario generale, dall'accorpamento delle direzioni generali e dalla creazione delle direzioni centrali e di quelle regionali di finanza. Alle dipendenze di queste ultime erano posti gli uffici periferici, tra i quali l'ufficio tributario, con il quale, mediante l'unificazione delle competenze degli uffici delle imposte dirette, dell'IVA e del registro, si intendeva realizzare il principio dell'unicità dell'attività di accertamento.

La questione della riforma dell'Amministrazione finanziaria è stata infine nuovamente posta nel 1987, con la istituzione, presso il Ministero delle finanze, di un'apposita Commissione di studio, presieduta dall'onorevole Carlo Merolli, la quale ha assunto come riferimento per i lavori il testo dell'atto Senato n. 1114, provvedendo ad apportarvi le modifiche rese necessarie dall'intervenuto mutamento delle situazioni socio-economiche e dedicando altresì ampio spazio al problema della automazione. I lavori della Commissione, iniziati nel luglio 1987, si sono conclusi nell'aprile 1988 con la stesura della bozza di provvedimento cui si richiama il presente disegno di legge.

5. L'avvertita esigenza di interrompere il progressivo depauperamento della funzionalità dell'Amministrazione e di recuperare tale efficienza in modo che ne consegua un'attività amministrativa sollecita, direttamente tesa all'accertamento dei tributi nell'ambito di un rapporto tributario che si caratterizzi per la certezza dei poteri e dei doveri e per la semplicità delle procedure, esige l'affermazione di alcuni canoni irrinunciabili:

1) l'ordinamento degli uffici deve necessariamente tener conto delle finalità proprie dell'attività che l'Amministrazione è chiamata a svolgere. L'organizzazione deve quindi essere ispirata all'intendimento di raggiungere, in modo ottimale, il predetto obiettivo;

2) la pluralità dei tributi che gravano sul contribuente non deve assolutamente determinare onerosità di adempimenti e complessità di procedure, nè tantomeno a tale pluralità può conseguire una settoriale e disorganica attenzione alla posizione reddituale del contribuente stesso;

3) il coordinamento tra gli organi centrali e tra questi e gli organi periferici deve essere realizzato accentuando in virtù di un equilibrato decentramento la responsabilizzazione dei funzionari e degli impiegati, assicurando agli stessi un trattamento economico adeguato;

4) il procedimento amministrativo-tributario deve calarsi, con gli strumenti che ha a disposizione, nella realtà economica nella quale opera il contribuente, avvalendosi dei moderni strumenti informatici e deve prendere atto che sovente la realtà economica in cui opera il contribuente è una realtà ultranazionale;

5) la prevenzione e la repressione dell'evasione, quale fenomeno di cui la coscienza sociale avverte in questo momento tutta la carica di illiceità, deve costituire una costante nella attività degli uffici.

Muovendo da questi intendimenti, il disegno di legge (va ricordato che non dissimili sono i propositi che si rinvergono nelle iniziative parlamentari atto Camera n. 39, presentato il 2 luglio 1987, e atti Senato nn. 80 e 308, presentati rispettivamente in data 3 e 28 luglio 1987) si divide in tre titoli, dei quali il primo reca le disposizioni di delega al Governo, con i

criteri e i principi direttivi, per la riforma dell'Amministrazione finanziaria; il secondo contiene una serie di disposizioni che prevedono interventi straordinari e urgenti per l'acquisizione di adeguate strutture e stabiliscono taluni incentivi strettamente correlati all'intendimento di catalizzare l'attività degli uffici nello svolgimento dei compiti di accertamento; il terzo individua gli impegni di spesa e l'onere finanziario.

Il titolo I contiene tre capi, che riguardano principi, criteri direttivi e tempi per l'esercizio della delega (capo I), per il nuovo ordinamento centrale e periferico dell'Amministrazione finanziaria (capo II) e per il riordinamento dello stato giuridico e degli organici del personale dipendente, l'automazione dei servizi e il sistema informativo (capo III).

Nel quadro di tale impostazione, con l'articolo 1 vengono precisati i criteri e le direttive generali per adeguare l'ordinamento di organi e uffici nonché lo stato giuridico, i ruoli e gli organici del personale alle attuali esigenze del sistema tributario nonché alle norme comunitarie, privilegiando la semplificazione e la razionalizzazione delle procedure amministrative, che appaiono sempre più necessarie in considerazione del numero di atti che l'Amministrazione deve gestire. Rilevante è l'affermazione che si intende raggiungere l'obiettivo della unicità di accertamento, omogeneizzando contenuti dei poteri, termini e procedimenti oggi diversi a seconda del tributo cui si riferiscono, e che, nel quadro del generale principio del decentramento, vengono demandate agli uffici periferici tutte le funzioni operative tranne quelle che comportano la soluzione di problematiche di interesse generale o di rilevante importo.

Presupposto per una radicale riforma dell'Amministrazione finanziaria appare l'unicità di attività amministrative e, pertanto, anche sulla base di esperienze maturate in altri Paesi europei, quali Francia e Germania, si è ritenuto opportuno ridurre a quattro le attuali undici direzioni generali, alle quali devono aggiungersi il dipartimento doganale (articolo 5) e due uffici centrali per la gestione dei servizi indivisibili (articolo 4). Questa riduzione ha comportato un approfondito studio riguardante le competenze da attribuire alle

single direzioni; in tale ottica è stato considerato globalmente e ricompreso in un'unica direzione generale il servizio inerente alle entrate (imposte dirette, imposte indirette sugli affari e tasse, entrate speciali, tributi locali), anche al fine di realizzare l'unicità del servizio di accertamento. Altra direzione generale, che potrebbe denominarsi «del territorio», è stata individuata in quella che assomma in sé i servizi del catasto, del demanio e della pubblicità immobiliare; l'accorpamento degli anzidetti servizi risponde alla esigenza di prevedere un unico ufficio presso il quale l'utente possa fornire e attingere tutte le notizie concernenti le proprietà immobiliari ed invero la interrelazione degli aspetti tecnici attinenti alla materia immobiliare, in vista anche di una integrazione e unificazione dei servizi informatici, in assenza dei quali non appare possibile gestire ulteriormente la materia. La interrelazione degli aspetti tecnici attinenti alla materia immobiliare comporta l'accorpamento dei servizi attualmente svolti da diversi uffici. Ad altra direzione generale vengono affidati i servizi inerenti al contenzioso e alla riscossione anche di tributi locali afferenti a comuni, province ed altri enti muniti di potestà impositiva. È prevista poi la direzione generale degli affari generali e del personale, cui dovrà essere affidata la gestione del personale dell'Amministrazione per assicurare uniformità di azione ed un più proficuo utilizzo dei sistemi di automazione e che si occuperà altresì della formazione e dell'addestramento professionale del personale. Nella prospettiva di un'Amministrazione tributaria più spiccatamente manageriale rispetto ai tradizionali canoni di azione della pubblica Amministrazione, si colloca anche la disposizione che prevede la possibilità di provvedere attraverso una sezione staccata del Provveditorato generale dello Stato alle forniture necessarie per il funzionamento degli uffici centrali e periferici. In tal modo sarà possibile disporre con immediatezza dei beni, dei mezzi tecnici e strumentali e di tutto ciò che serve per il funzionamento degli uffici, condizione questa irrinunciabile per rendere rapidamente l'Amministrazione più funzionale e produttiva.

La qualificazione professionale nonché il costante aggiornamento e addestramento su

tecniche in continua evoluzione sono tra i più importanti problemi dell'Amministrazione finanziaria; a tal fine l'articolo 6 prevede il riordino e il potenziamento della Scuola centrale tributaria, alla quale si intende affidare anche il reclutamento del personale amministrativo e tecnico. Sono chiamati a far parte del corpo insegnante personalità di elevatissima preparazione, il cui impegno è previsto a tempo pieno. La Scuola per evitare al personale i disagi derivanti dall'allontanamento dal proprio luogo di lavoro e all'Amministrazione il nocimento per la prolungata assenza di unità lavorative viene articolata in sedi decentrate.

6. Principio cardine per una più funzionale organizzazione dell'Amministrazione è il decentramento; l'articolo 7 individua nella direzione regionale di finanza l'organo del decentramento delle funzioni di alta direzione, coordinamento, controllo e vigilanza sinora esplicitate in forma accentrata. Le direzioni regionali di finanza, quali servizi unitari omogenei, infatti, ripropongono in periferia l'assetto dell'Amministrazione centrale caratterizzato dall'accorpamento dei servizi nell'ambito di poche direzioni generali; al direttore regionale di finanza è attribuito il coordinamento di tutti gli uffici periferici e dei servizi facenti capo ad ogni singola direzione regionale. La funzione di coordinamento si esercita anche nei confronti di uffici non gerarchicamente subordinati, quali le direzioni compartimentali doganali, i servizi operativi del Corpo della guardia di finanza e i servizi dipendenti dai Monopoli. È questo un aspetto di peculiare novità che affronta e risolve in modo globale il problema del coordinamento, evitando indirizzi non solo difformi ma anche tra loro disomogenei. Alla direzione regionale di finanza viene attribuito anche il compito di tradurre concretamente il programma di accertamento stabilito annualmente con apposito decreto ministeriale; ad essa compete altresì il potere di controllo su tutti gli uffici periferici articolato in duplice forma: la prima concerne l'attività degli uffici e si svolge quindi secondo gli attuali criteri, che possono riguardare sia la regolarità dei singoli atti sia l'efficienza dell'attività svolta globalmente considerata, la seconda ha conno-

tati più specifici e si sostanzia nella controverifica, cioè nell'esame dell'operato dell'ufficio relativamente al controllo presso il contribuente. Dalla reiterazione della medesima attività, infatti, possono rendersi evidenti eventuali errori di metodologia o di interpretazione, la cui individuazione può successivamente servire di esperienza per tutti gli uffici periferici nella loro quotidiana attività di controllo. Naturalmente vengono attribuite alle direzioni regionali di finanza tutte le competenze attualmente spettanti agli ispettorati compartimentali delle imposte dirette e delle tasse e alle intendenze di finanza. Non spetta però alla direzione regionale l'accertamento nei confronti dei contribuenti giacché esso è demandato alla competenza esclusiva degli uffici periferici, ai quali viene pure riservata la competenza in materia di adozione di misure cautelari; invero appare più coerente demandare allo stesso organo che ha il potere di accertamento quello di sollecitare l'adozione di idonee misure volte a dare la garanzia che nelle more della procedura i beni del debitore non vengano dispersi. Al direttore regionale viene altresì attribuita la competenza decisoria di primo grado per quanto concerne il contenzioso relativo ai tributi comunali e provinciali, mantenendosi la possibilità di ricorso gerarchico al Ministro, così da assicurare una sostanziale uniformità di giudizio, tanto più necessaria in quanto, per gli enti non gerarchicamente subordinati all'Amministrazione finanziaria, oggi vi sono stretti margini di possibilità di coordinamento.

L'attribuzione ad uffici unici di tutta l'attività di accertamento dei tributi, siano essi diretti o indiretti, costituisce la logica conseguenza dell'esercizio da parte della direzione regionale di finanza dei poteri sopra descritti ed è condizione di efficienza dell'attività amministrativa, evitando l'attuale molteplicità di organi e la diversità dei termini di decadenza dell'azione accertatrice.

Gli uffici periferici sono previsti dall'articolo 8, ciascuno dei quali esercita la propria competenza territoriale su una parte di territorio nazionale denominato «distretto», per la cui determinazione, come per quella delle sedi legali degli uffici, dovrà tenersi conto della realtà socio-economica locale. Tra gli uffici

periferici sono stati inclusi anche i centri di servizio; la novità sostanziale consiste nell'estendere la loro competenza anche all'imposta sul valore aggiunto, per il momento limitando tale attività alla fase di liquidazione, con esclusione del servizio dei rimborsi e di riscossione, in quanto la dichiarazione IVA, a differenza di quella relativa alle imposte dirette, non contiene alcun allegato e quindi qualsiasi discrasia deve essere risolta con l'ausilio del contribuente, attività per la quale i centri di servizio non sono strutturati. Viene anche prevista la collaborazione dei centri di servizio con gli uffici e la possibilità di gestire dati. Organo con funzioni consultive e propositive per quanto concerne l'attività che gli uffici andranno a svolgere nell'ambito regionale è il comitato tributario (articolo 9). Ad esso è demandata la funzione di individuare indici e dati obiettivi di capacità contributiva e di redditività. Con queste due espressioni (capacità contributiva e redditività) si indicano due fenomeni analoghi ma diversi. La prima riguarda le persone fisiche e si riferisce in particolare al meccanismo dell'accertamento sintetico di cui agli articoli 2 e 38 del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973; si tratta cioè di individuare elementi di spesa, di consumo o di investimento dai quali si può fondatamente supporre l'esistenza di un determinato reddito. La seconda (indicatori di redditività) si riferisce, invece, ad un fenomeno del tutto diverso, che concerne specificamente le attività produttive; in particolare si allude alla individuazione di determinati fattori del processo produttivo, i quali si pongono in rapporto costante rispetto al reddito. Nell'esercizio di tale duplice funzione il comitato tributario terrà conto dell'attività esercitata, della produzione, degli scambi, dei flussi di importazione e di qualsiasi altro elemento necessario. Il comitato provvederà, altresì, all'analisi del gettito tributario regionale complessivo e settoriale anche per individuare le aree di evasione. Poiché la presenza di attività economiche particolarmente attive e redditizie a livello locale dovrebbe comportare, nel settore interessato, un determinato gettito tributario, accurate analisi in questo senso potranno evidenziare meccanismi di evasione e/o di elusione fiscale. Il comitato tributario

potrà, inoltre, arricchire di specifici contenuti il programma di accertamento centralizzato. Il risultato delle complesse attività svolte dal comitato regionale si concreta in proposte le quali, vagliate dalla direzione regionale di finanza, vengono trasmesse al Ministero ed al commissario del Governo. Per poter effettuare le complesse analisi sugli indici di capacità contributiva e di redditività delle categorie economiche e per la individuazione delle aree di evasione e di elusione nonchè dei relativi meccanismi è necessario che il comitato abbia la possibilità di attingere a particolari informazioni specie dai soggetti di cui all'articolo 32, n. 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 600 del 1973. Non possono peraltro essere richiesti i dati concernenti i singoli soggetti, ma quelli riguardanti una pluralità di essi; gli elementi richiesti vengono forniti per il tramite degli uffici cui è demandato specificamente il compito di renderli anonimi.

7. Gli articoli da 10 a 16 (capo III) riguardano il riordinamento dello stato giuridico e dei ruoli del personale nel presupposto che in ogni struttura operativa, sia essa di tipo pubblico o privato, debbano essere riservate sempre maggiori cure all'elemento umano, valorizzando la capacità professionale dei dipendenti e l'impegno che pongono nell'assolvimento dei propri compiti. In questa ottica è da considerare ormai acquisita la consapevolezza che, se si vuole pervenire a quel livello di efficacia nella lotta all'evasione fiscale reclamato con sempre maggiore insistenza dalle forze politiche e sociali e dall'opinione pubblica, occorre non soltanto adeguare l'organizzazione centrale e periferica dell'Amministrazione al quadro operativo scaturito dalla nascita di un nuovo e più moderno ordinamento tributario, ma avviare ad organica soluzione i tradizionali ed annosi problemi del personale secondo le seguenti linee operative:

1) adeguare le dotazioni organiche dei dirigenti e del personale delle qualifiche funzionali alla nuova struttura operativa degli uffici ed alle esigenze derivanti dalla molteplicità di adempimenti demandati all'Amministrazione;

2) facilitare la mobilità del personale, assicurandone l'ottimale distribuzione territo-

riale e la più razionale utilizzazione tra i diversi comparti dell'Amministrazione stessa.

Per quanto concerne il primo dei suindicati obiettivi, quello cioè dell'adeguamento numerico del personale, va ricordato che, malgrado negli ultimi quindici anni diversi provvedimenti legislativi - tra i quali, per la loro particolare rilevanza, vanno segnalati la legge 4 agosto 1975, n. 397, ed i decreti del Presidente della Repubblica 12 settembre e 28 novembre 1980, nn. 702 e 787 - abbiano disposto incrementi degli organici per migliaia di unità, tuttavia non si è registrato alcun effettivo potenziamento degli organici stessi rispetto al passato, in quanto i suddetti aumenti sono venuti in realtà a reintegrare la diminuzione di posti (oltre 13.000) che parallelamente si è verificata nel decennio 1970-1980 a causa del collocamento a riposo anticipato degli ex combattenti ed assimilati di cui alla legge 24 maggio 1970, n. 336, e successive modificazioni, nonché dell'«esodo» dei funzionari della carriera direttiva consentito dall'articolo 67 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748. Detto depauperamento ha anzi reso indispensabile - al fine di evitare gravissime disfunzioni e, in qualche caso, la paralisi dei servizi - il ricorso all'assunzione di massicci contingenti di personale precario, successivamente stabilizzato mediante inquadramento in ruolo in posizione soprannumeraria. Peraltro, proprio per la particolarità di tale *status*, il personale in questione, man mano che cessa dal servizio, non può essere sostituito, per cui, senza un radicale intervento che adegui le dotazioni organiche alle reali esigenze, non soltanto non si potrà sperare in un miglioramento dell'efficacia dell'azione amministrativa, ma, al contrario, essa verrà progressivamente a ridursi per tornare, nel giro di qualche anno, alla situazione di emergenza d'anzì ricordata.

Appare pertanto indispensabile prevedere un consistente potenziamento delle piante organiche degli impiegati delle qualifiche funzionali, che il disegno di legge prevede entro il limite massimo di 15.000 unità. L'effettiva quantificazione è demandata al legislatore delegato, che dovrà procedervi tenendo conto della nuova struttura organizzativa, del numero e della dimensione degli

uffici, nonché di altri parametri, quali i carichi di lavoro presumibili in relazione agli obiettivi prefissati.

In ordine, poi, al problema della dirigenza, l'attuale dotazione appare inadeguata. Essa ammonta complessivamente per tutte le qualifiche previste dal vigente ordinamento (dirigente generale, dirigente superiore, primo dirigente) a sole 940 unità; trattasi di un contingente estremamente esiguo rispetto alla natura e all'entità dei compiti istituzionali (la maggior parte dei quali non è neppure suscettibile di delega ai più diretti collaboratori), nonché al numero di uffici in cui si articola il Ministero delle finanze sul territorio nazionale ed alla quantità di personale dipendente in servizio (attualmente circa 70.000 impiegati).

Tale situazione - segnalata del resto anche dalla Corte dei conti in alcune relazioni al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato - comporta che, al presente (se si escludono l'Amministrazione centrale, alcune intendenze di finanza e pochi ispettorati compartimentali delle imposte dirette e delle tasse), soltanto una limitata parte degli uffici finanziari è affidata ad un dirigente; a ciò è da aggiungere che questi è sovente l'unico funzionario con tale qualifica assegnato all'ufficio. Inevitabile conseguenza è che, in caso di assenza del titolare, sia essa di breve periodo (malattie, ferie, eccetera) ovvero di più lunga durata (ad esempio, la vacanza di posto in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali previste dalla legge 10 luglio 1984, n. 301), per la sostituzione si rende necessario fare ricorso in larga misura all'affidamento della reggenza (cosiddetta «temporanea», ma che a volte si protrae per anni) ad un funzionario non dirigente, soluzione evidentemente anomala se applicata (come oggi avviene) su larga scala e non sempre facilmente attuabile per le resistenze frapposte dagli interessati, che non intendono assumere un incarico così gravoso senza alcun corrispettivo.

La carenza di posti dirigenziali, oltre alle illustrate difficoltà di ordine funzionale, pesa negativamente sull'Amministrazione anche da un altro importante punto di vista: quello del sempre più grave malcontento che desta nel personale direttivo la limitatissima possibilità

di carriera, rispetto a quelle presenti per le altre Amministrazioni dello Stato. Basta pensare che presso altre Amministrazioni si acquisisce automaticamente il diritto al trattamento economico del primo dirigente e del dirigente superiore, rispettivamente dopo quindici e venticinque anni di servizio, anche senza che sia avvenuto il conferimento della relativa promozione. In altri casi ancora si è registrata persino la nomina a primo dirigente «in soprannumero».

La cennata grave disparità, unita al convincimento che essa non trova ragione d'essere in attribuzioni di minore complessità e responsabilità, è fonte di una diffusa condizione di demotivazione e frustrazione che si traduce, per un verso, in un minore stimolo ad impegnarsi nel proprio lavoro e, per l'altro, in una emorragia di elementi professionalmente preparati, che, in virtù dell'esperienza e della professionalità acquisita, trovano, come già si è accennato, conveniente (ed agevole) lasciare l'Amministrazione finanziaria per indirizzarsi verso la libera professione o i ben più remunerativi impieghi offerti sia dal settore privato che da quello pubblico.

Il rappresentato disagio risulta particolarmente accentuato tra i funzionari con qualifiche di ispettore generale e di direttore di divisione ad esaurimento (oltre 2.000 unità), i quali, benchè abbiano maturato un'anzianità media di servizio che sfiora ormai i trent'anni e svolgano sovente compiti di reggenza di uffici o di vice dirigenza, hanno obiettivamente ben poche possibilità di accedere alla dirigenza stessa prima del collocamento a riposo.

Ipotizzare la ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria senza dare positiva soluzione a questi problemi, capovolgendo radicalmente le condizioni di demotivazione in cui il personale opera, sarebbe - ripetendo le parole di Einaudi sopra richiamate - «polvere negli occhi».

Nel nuovo quadro strutturale degli uffici finanziari dunque è assolutamente necessario prevedere una dotazione di personale dirigente ben più consistente (nell'ordine di tre volte) di quella attuale, così da porre a capo degli uffici stessi (con esclusione, ovviamente, delle direzioni generali e di talune direzioni regiona-

li) un dirigente superiore; alle ripartizioni interne, di livello analogo a quello della divisione ministeriale, si deve poter preporre un primo dirigente.

In merito al secondo obiettivo, quello della razionale distribuzione e della mobilità dei dipendenti per un'ottimale utilizzazione delle risorse umane, la concentrazione degli uffici e delle competenze, ivi comprese quelle relative alla gestione del personale da unificarsi in una unica direzione generale, eviterà l'attuale dispersione dello stesso in una moltitudine di ruoli (amministrativi, contabili, tecnici) facenti capo ad una molteplicità di direzioni generali (affari generali e personale, catasto e servizi tecnici erariali, demanio, imposte dirette, organizzazione dei servizi tributari, tasse e imposte indirette sugli affari).

È evidente, infatti, che attraverso un unico centro di programmazione dell'utilizzazione delle risorse umane potrà attuarsi, anche se con la necessaria gradualità, quell'opera di razionale ridistribuzione delle risorse umane stesse senza la quale - deve essere ancora ripetuto - ogni speranza di riforma è destinata all'insuccesso.

8. Analizzando più dettagliatamente le disposizioni riguardanti il riordinamento dello stato giuridico dei ruoli del personale, va rilevato che l'articolo 10 prevede un ruolo unico delle qualifiche dirigenziali, sia amministrative che tecniche. Con ciò si intende agevolare la mobilità e la più proficua utilizzazione del personale dotato di elevata qualificazione professionale; nell'ambito della dotazione organica del ruolo unico dirigenziale è però fissata una specifica riserva di posti per il personale in possesso di professionalità tecniche (ingegneri, informatici, eccetera).

In particolare è data al legislatore delegato la facoltà di incrementare la dotazione organica sino ad un massimo di 1.921 unità. È questo un incremento che è appena sufficiente ad adeguare il numero dei dirigenti dell'Amministrazione finanziaria alle necessità dei nuovi uffici.

Naturale conseguenza dell'istituzione di un ruolo unico per i dirigenti è l'unificazione - stabilita con l'articolo 11 - degli attuali ruoli delle qualifiche ad esaurimento di ispettore

generale e di direttore di divisione, di cui all'articolo 60 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748.

La specificità delle funzioni svolte dal personale dell'Amministrazione finanziaria e la specializzazione professionale e tecnica cui più sopra si è fatto cenno comportano che la dotazione organica di ciascuna qualifica funzionale deve essere determinata in base alle esigenze connesse al nuovo ordinamento, con la possibilità di un incremento, non superiore alle 15.000 unità, della dotazione complessiva.

Al fine di una più razionale distribuzione ed utilizzazione delle risorse umane disponibili, in rapporto alle competenze ed ai carichi di lavoro vengono stabiliti i criteri per la determinazione delle dotazioni organiche di ciascun ufficio centrale o periferico (articolo 13). È noto come il problema della funzionalità degli uffici sia legato alla razionale distribuzione delle risorse umane. Sin dalla riforma del 1973 si è avvertita l'esigenza, finora mai attuata, di definire le piante organiche, specie degli uffici periferici. In conseguenza di tale adempimento si è verificata, a tutti i livelli, una allocazione contraria alle reali necessità dell'Amministrazione collegate, ovviamente, con le concentrazioni industriali presenti in particolari zone del territorio nazionale. A fronte di tali necessità sta la circostanza che il personale proviene in maggioranza dalle regioni del Mezzogiorno e tende a rimanere o ritornare nei luoghi di provenienza. Si è pertanto verificato uno squilibrio per cui gli uffici situati nell'area meridionale rispetto a quelli situati nell'area settentrionale dimostrano, in proporzione, una eccedenza di risorse rispetto al volume di atti e dichiarazioni da controllare.

È difficile contrastare alla predetta tendenza anche in considerazione della difficoltà di reperire alloggi e di risiedere, lontano dai luoghi di origine, in regioni in cui il costo della vita è particolarmente elevato. Peraltro, mantenere l'attuale squilibrio significa in sostanza incoraggiare l'evasione fiscale e l'elusione fiscale, in quanto è evidente che in talune zone l'eventualità di un controllo è talmente remota da non costituire remora a comportamenti fiscalmente scorretti.

La rilevanza del problema non consente ulteriori dilazioni e, mentre da un lato si cerca

di intervenire con un programma edilizio previsto agli articoli 17 e seguenti, dall'altro si è voluto introdurre un criterio il più possibile obiettivo che consenta di fissare gli organigrammi degli uffici (e specialmente di quelli periferici) con riguardo esclusivo alle necessità operative. A tal fine si è fatto riferimento non solo al numero dei contribuenti, ma altresì alle categorie e alle caratteristiche economiche di essi nonchè al tipo di reddito.

Nei limiti delle esigenze di organico degli uffici l'interesse a mantenere l'attuale sede di servizio dei funzionari ministeriali appartenenti ai ruoli dell'Amministrazione centrale, ovvero assegnati a servizi ed uffici collocati nell'ambito di tale Amministrazione, viene previsto dall'articolo 14. Tenendo conto delle nuove tecniche organizzative e ponendo fine all'irrazionale attuale frazionamento dell'amministrazione del personale stesso tra ben sette direzioni generali, con le conseguenze negative che sono facilmente intuibili, è prevista l'attribuzione dell'amministrazione del personale ad un'unica direzione generale.

Nel quadro però di un disegno di decentramento amministrativo, numerose funzioni in materia di gestione del personale vengono demandate alle direzioni regionali di finanza.

In particolare, la direzione generale degli affari generali e del personale dovrà avere una competenza di carattere generale per tutto il personale in materia di instaurazione, svolgimento e cessazione del rapporto di impiego, di destinazione alle direzioni generali ed alle direzioni regionali di finanza, di trasferimenti tra dette direzioni, nonchè in materia di ogni altro provvedimento concernente lo stato giuridico ed il trattamento economico e di quiescenza.

Al fine di garantire la migliore funzionalità dei servizi e di rendere compartecipi anche le altre direzioni generali nella utilizzazione più proficua del personale disponibile, viene previsto che la competenza di ordine generale, attribuita alla direzione generale degli affari generali e del personale, debba essere esercitata, per quanto attiene ai provvedimenti relativi

alla prima destinazione ed ai trasferimenti, d'intesa con le restanti direzioni generali, in base alle rispettive competenze.

Alle direzioni regionali di finanza viene attribuita la competenza a disporre le destinazioni, i trasferimenti e le temporanee assegnazioni del personale ad esse assegnato dall'Amministrazione centrale tra i diversi uffici dipendenti.

Tale radicale innovazione, rispetto al sistema ora vigente, dovrà contribuire - attraverso la responsabilizzazione del direttore regionale, cui ovviamente verrà imputata ogni disfunzione riscontrabile nella ripartizione del personale tra i diversi settori operativi - alla migliore utilizzazione possibile dei dipendenti nell'ambito di ciascuna regione. Alle direzioni regionali sarà devoluta anche la competenza ad emettere, attraverso apposite sezioni staccate, provvedimenti relativi a materie (che dovranno essere tassativamente indicate dal legislatore delegato) la cui trattazione in sede locale appare più conveniente sotto il profilo organizzativo.

L'attività dell'Amministrazione finanziaria, se vuole rispondere alle esigenze reali del Paese, deve però sempre più adottare sistemi meccanizzati moderni. L'impatto della riforma tributaria ha comportato infatti delle modificazioni quantitative che hanno avuto ripercussioni, anche a livello qualitativo. È sufficiente considerare che in data precedente alla riforma tributaria le dichiarazioni non superavano i 2.500.000 atti annui, a fronte di oltre 30 milioni di atti analoghi che attualmente debbono essere «lavorati» dalla Amministrazione (vedi tabelle A e B allegate). Se a ciò si aggiungono gli atti del registro, le dichiarazioni di successione e la lavorazione dei milioni di atti riguardanti i controlli strumentali, quali scontrini, ricevute e bolle di accompagnamento, ci si rende conto come il tipo di approccio tradizionale sia del tutto insufficiente. È necessaria quindi una profonda ristrutturazione dell'Amministrazione diretta a meccanizzare tutti gli atti possibili in modo da liberare risorse per l'attività di accertamento (articolo 16). Il sistema informativo ha dato ad oggi risultati ragguardevoli e notevoli aree sono state meccanizzate. L'obiettivo principale deve

essere quello di dotare l'Amministrazione di personale preparato e di mezzi tecnici idonei e moderni, che consentano un'efficiente gestione meccanizzata dell'attività amministrativa.

È altresì fondamentale che in una prospettiva a lungo periodo l'Amministrazione si appropri delle conoscenze tecniche necessarie del personale debitamente addestrato, per poter gestire direttamente tale sistema. Nelle linee fondamentali i nuovi sviluppi riguardano la prosecuzione del programma di automazione dei centri di servizio; la prosecuzione del programma di automazione del catasto fabbricati e terreni e del programma di automazione del catasto geometrico; la gestione dei beni patrimoniali dello Stato e dei beni demaniali dati in concessione, attraverso la completa automazione delle procedure amministrative; l'automazione dell'*iter* dei ricorsi presso le commissioni tributarie; la realizzazione di un programma informativo per la gestione del personale dell'Amministrazione finanziaria; l'attuazione di un sistema automatico di documentazione tributaria e per la realizzazione di nuove procedure elaborative per il completamento e lo sviluppo dei sottosistemi informativi delle imposte dirette, dell'IVA e del registro.

Il problema delle sedi degli uffici e della acquisizione di beni mobili viene affrontato nel segno di una necessaria politica di disponibilità strutturali dalle quali discende il buon funzionamento dei servizi (articoli da 17 a 20).

Occorre infatti, in questo settore, uscire dalla episodicità degli interventi e affrontare globalmente e programmaticamente il problema con adeguate risorse finanziarie. Sono infatti previste la predisposizione e l'attuazione di un programma di acquisti e costruzioni di immobili su base regionale, in conformità ai piani urbanistici ed edilizi comunali, attribuendo la manutenzione straordinaria dei beni immobili alla competenza del Ministero delle finanze (articolo 19).

Per realizzare l'obiettivo del recupero dell'area di evasione vengono altresì previsti progressivi aumenti degli stanziamenti relativi

allo speciale compenso incentivante la produttività (articolo 22).

L'onere che il disegno di legge comporta è stimato nell'ordine di lire 205 miliardi per l'anno 1989, di lire 249 miliardi per l'anno 1990 e di lire 367 miliardi per l'anno 1991.

Si tratta di un impegno certamente notevole, così come rilevante è l'obiettivo che il disegno di legge si propone di raggiungere. L'allegata relazione tecnica contiene analiticamente i metodi e i criteri adottati per la determinazione dell'onere.

RELAZIONE TECNICA

In attuazione dell'articolo 2 della legge 11 marzo 1988, n. 67 (legge finanziaria 1988), si forniscono i seguenti elementi di quantificazione dell'onere recato dal disegno di legge sopra indicato, specificando, altresì, i criteri metodologici seguiti per la determinazione della spesa.

Art. 4. - (*Uffici centrali*) - Prevede l'istituzione di due uffici centrali e dell'ufficio del coordinamento tributario, legislazione e studi.

Gli arredi verranno forniti dal Provveditorato generale dello Stato e quindi non richiedono un finanziamento a parte.

Per quanto concerne l'ufficio del coordinamento tributario, legislazione e studi, si fa presente che il previsto collocamento fuori ruolo di cinque magistrati destinati all'ufficio stesso non comporta alcuna spesa.

Art. 5. - (*Direzioni generali*) - Si ritiene che la trasformazione delle attuali direzioni generali non comporti in fase di prima ristrutturazione (salvo che per il personale, considerato a parte) alcuna spesa, essendo già disponibili le sedi e gli arredi.

Art. 6. - (*Scuola centrale tributaria*) - Per la quantificazione della spesa derivante dalla prevista istituzione di sedi decentrate e di un convitto interno si fa rinvio all'articolo 17.

Art. 7. - (*Direzioni regionali di finanza*) - L'istituzione delle direzioni regionali di finanza non comporterà (salvo che per il personale, considerato a parte) alcuna spesa, essendo utilizzabili le sedi e gli arredi degli uffici che verranno soppressi in conseguenza della creazione delle stesse direzioni regionali.

Art. 8. - (*Uffici periferici*) - Si ipotizza l'istituzione dei seguenti uffici:

- uffici tributari;
- centri di servizio;
- uffici tecnici erariali;
- segreterie delle commissioni tributarie.

La spesa per la creazione di tali uffici trova quantificazione nel successivo articolo 17. Nel computo non sono considerati i centri di servizio, già finanziati a parte.

Art. 9. - (*Comitato tributario regionale*) - Il comitato potrà essere ospitato dalla direzione regionale di finanza e quindi non vi sono da considerare spese per l'approntamento dei locali necessari per ospitare tale nuovo organismo. Non sono altresì previsti oneri di alcun genere per il funzionamento del comitato stesso.

Art. 10. - (*Ruolo unico delle qualifiche dirigenziali*) - La determinazione dell'onere finanziario recato dall'articolo è illustrata nell'unita tabella 1,

nella quale vengono assunti come base di calcolo gli importi unitari indicati a fianco di ciascuna delle qualifiche dirigenziali sotto riportate:

dirigente generale livello C	68.600.000
dirigente superiore	57.200.000
primo dirigente	43.600.000

Nei detti importi sono compresi, oltre al trattamento stipendiale, l'indennità integrativa speciale, il compenso incentivante la produttività, il compenso per lavoro straordinario nonché i relativi oneri riflessi.

La ripartizione della spesa nei singoli esercizi finanziari è stata effettuata tenendo conto del piano di copertura dei posti descritto nella tabella 2.

Per l'analisi del previsto incremento di personale dirigenziale veggasi l'allegato A.

Art. 12. - (*Dotazione organica delle qualifiche funzionali*) - Si prevede, per ciascuna delle qualifiche sotto riportate, l'assunzione delle seguenti unità di personale:

IX qualifica	n. 1022
VIII qualifica	» 2638
VII qualifica	» 3014
VI qualifica	» 2102
V qualifica	» 3013
IV qualifica	» 3145
<hr/>	
Totale ...	n. 14934

L'assunzione del personale suddetto avverrà in ragione di 1/4 nel 1991, 1/4 nel 1992 e 1/2 nel 1993 (anno, quest'ultimo, nel quale è prevista la costituzione dei nuovi uffici tributari unificati), con effetto dal 1° luglio.

Per l'analisi del previsto incremento di personale delle qualifiche funzionali, veggasi l'allegato A.

L'onere relativo all'assunzione di tale personale è dettagliatamente specificato nella tabella 3, nella quale vengono assunti come base di calcolo gli importi unitari indicati a fianco di ciascuna delle qualifiche funzionali sotto riportate:

IX qualifica funzionale	32.800.000
VIII qualifica funzionale	30.000.000
VII qualifica funzionale	26.900.000
VI qualifica funzionale	25.000.000
V qualifica funzionale	23.500.000
IV qualifica funzionale	22.500.000

Nei detti importi sono compresi, oltre al trattamento stipendiale, l'indennità integrativa speciale, il compenso incentivante la produttività, il compenso per lavoro straordinario nonché i relativi oneri riflessi.

Per le qualifiche funzionali V e IV si può ragionevolmente ritenere che le assunzioni potranno avere luogo con il sistema della mobilità.

Per la qualifica funzionale VI si ipotizza un ricorso allo strumento della mobilità in misura pari al 20 per cento.

Per le altre qualifiche non si ritiene che tale strumento possa essere utilizzato in considerazione delle specifiche professionalità insite nelle qualifiche stesse.

Conseguentemente l'onere va quantificato solo per le qualifiche IX, VIII e VII e per l'80 per cento del personale da assumere nella qualifica VI.

Art. 16. - (*Sistema informativo*) - I progetti per l'automazione di quanto previsto dall'articolo sono già in fase di avanzata realizzazione mediante affidamento alla Sogei (Società generale di informatica) e la relativa spesa è stata già finanziata sino al 1992 (legge 11 marzo 1988, n. 66).

Art. 17. - (*Programma di interventi straordinari per l'acquisizione di beni immobili*) - Si prevede una spesa complessiva di lire 3.000 miliardi, così suddivisa:

1991	L.	34 miliardi
1992	»	600 »
1993	»	600 »
1994	»	600 »
1995	»	500 »
1996	»	500 »
1997	»	166 »

Totale ... L. 3.000 miliardi

La determinazione dell'onere totale è data dalle seguenti voci:

fabbisogno locali uso ufficio: n. 50.000

superficie di ogni locale: mq. 25

superficie totale locali uso ufficio: n. 50.000 ×

mq. 25 =

mq. 1.250.000

costo locali al mq. L. 2.000.000

costo complessivo locali L. 2.000.000 ×

1.250.000 =

L. 2.500.000.000.000

Scuola centrale tributaria, sedi decentrate e *college* L. 500 miliardi

Art. 19. - (*Manutenzione straordinaria degli immobili*) - Si prevede una spesa di lire 5 miliardi per l'anno 1991 e di lire 12 miliardi per ciascuno degli anni successivi.

Art. 20. - (*Acquisizione beni mobili*) - Si prevede una spesa di lire 5 miliardi per l'anno 1991 e di lire 10 miliardi per ciascuno degli esercizi dal 1992 al 1997.

Art. 22. - (*Incentivi economici*) - La spesa relativa al comma 1 è calcolata come segue:

in lire 275 miliardi per l'anno 1989;

in lire 305 miliardi per l'anno 1990;

in lire 345 miliardi dall'anno 1991.

Al riguardo, si precisa che per ciascuno degli anni suddetti risulta già iscritta in bilancio una somma pari a lire 70 miliardi, ai sensi dell'articolo 4, comma 4, del decreto-legge 19 dicembre 1984, n. 853, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 1985, n. 17.

Va aggiunto che per gli stessi anni è previsto nella legge finanziaria 1989, alla tabella B, un accantonamento di lire 32 miliardi.

Art. 24. - (*Impegni di spesa*) - Il comma 4 prevede l'abrogazione dell'articolo 5, ultimo comma, della legge 15 novembre 1973, n. 734. Tale previsione comporta minori entrate per circa 14 miliardi di lire per anno a decorrere dal 1990 (calcolo effettuato sulla base dei dati del triennio 1985-1987).

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

ALLEGATO A

RISTRUTTURAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA: NUOVI ORGANICI

UFFICI	DIRIGENTI										Situazione attuale in base al decreto ministeriale 29-12-1986	Incrmento
	Numero presumibile	Dirigenti generali	Stato attuale	Dirigenti superiori	Stato attuale	Primi dirigenti	Stato attuale	Totale	Incremento complessivo dirigenti	Personale delle qualifiche funzionali		
Direzioni generali e uffici centrali	6	6 liv. C (1)	11 liv. C	70	73	100	119			2.000 (a)		
Direzioni centrali	8	8 liv. C (2)								4.000 (b)		
Direzioni regionali di finanza	17	8 liv. C (2)		73 (3)	50	570 (5)	120			950 (c)		
Sezioni staccate delle direzioni regionali di finanza	95			95	99	60 (6)	60			5.000 (d)		
Centri di servizio	14			14 (4)		28 (7)	14			50.022 (e)		
Uffici unici tributari ...	500			400 (4)		1.050 (8)	255			16.000 (f)		
Uffici tecnici erariali ...	100			100	38	260 (9)	102			3.000 (g)		
Segreterie delle commissioni tributarie ...	255					20 (10)						
		22 liv. C	11 liv. C	752	260	2.088	670	2.862	1.921	80.972	66.038	14.934

(1) 4 Dirigenti generali di livello C per i posti di funzione delle quattro direzioni generali.

(2) 2 Dirigenti generali di livello C da proporre agli uffici centrali.

(3) 20 Dirigenti generali di livello C da proporre alle direzioni centrali ed alle direzioni regionali di finanza di maggiore rilevanza, ovvero con funzioni di consigliere ministeriale.

Dirigenti superiori

(4) 609 Dirigenti superiori con funzioni di titolare degli uffici a fianco indicati.

Primi dirigenti

(5) 570 Primi dirigenti da proporre ai servizi in cui verranno suddivise le direzioni regionali di finanza di minore rilevanza e alle ripartizioni di livello corrispondente alla divisione, ovvero da adibire a funzioni ispettive con compiti di coordinamento di più nuclei di verifica.

(6) 60 Primi dirigenti con funzioni di vicario del direttore delle sezioni staccate delle direzioni regionali di finanza site in centri di particolare rilevanza.

(7) 28 Primi dirigenti per le ripartizioni interne dei centri di servizio.

(8) 1.050 Primi dirigenti da proporre agli uffici unici tributari ovvero ai servizi in cui dovrebbero ripartirsi gli uffici stessi retti da dirigenti superiori; (imposizione diretta, indiretta, tributi locali e riscossione).

(9) 260 Primi dirigenti (in parte tecnici) da proporre di norma ai tre servizi in cui dovrebbero ripartirsi gli uffici tecnici erariali nella nuova configurazione (servizi erariali, demanio, conservatorie dei registri immobiliari).

(10) 20 Primi dirigenti di cui tre da assegnare alla commissione tributaria centrale e 17 da proporre alle segreterie delle commissioni tributarie di secondo e primo grado con elevato numero di sezioni.

Personale delle qualifiche funzionali

(a) 2.000 unità secondo una previsione media di 400 impiegati per le direzioni generali e l'ufficio del segretario generale.

(b) 4.000 unità secondo una previsione media di 235 impiegati per ciascuna direzione regionale.

(c) 950 unità secondo una previsione media di 10 impiegati per ciascuna sezione staccata delle direzioni regionali.

(d) 5.000 unità, già previste dalla vigente normativa in materia di centri di servizio.

(e) 50.022 unità per il funzionamento di 500 uffici tributari con caratteristiche omogenee, dotati mediamente di 100 unità.

(f) 16.000 unità secondo una previsione di 160 impiegati per ciascun ufficio tecnico erariale.

(g) 3.000 unità per le esigenze delle segreterie delle commissioni tributarie, già quantificate in occasione della predisposizione di apposito disegno di legge.

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA I

RISTRUTTURAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA

ONERE GLOBALE RELATIVO ALL'ISTITUZIONE DEI NUOVI POSTI DI LIVELLO DIRIGENZIALE (ARTICOLO 10)

QUALIFICHE	1991		1992		1993			Beneficiari a regime	Onere globale a regime
	Beneficiari		Beneficiari	Onere globale	Beneficiari		Onere globale		
	1° sem.	2° sem.			1° sem.	2° sem.			
Dirigenti generali liv. C . . .	0	3	11	748.000.000	11	11	11	748.000.000	748.000.000
Dirigenti superiori	0	59	87	4.976.400.000	87	492	492	16.559.400.000	28.142.400.000
Primi dirigenti	0	114	573	24.982.800.000	573	1.418	1.418	43.403.800.000	61.824.800.000
TOTALE	0	176	671	30.707.200.000	671	1.921	1.921	60.711.200.000	90.715.200.000

TABELLA 2

RISTRUTTURAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA

UFFICI	Posti previsti	Posti attuali	Differenza	Data fissata per la copertura dei posti
--------	----------------	---------------	------------	---

PIANO PER LA COPERTURA DEI POSTI DI DIRIGENTE GENERALE

Direzioni generali (liv. C)	4	11	-7	1.7.1991
Direzioni centrali (liv. C)	8	0	8	»
Uffici centrali (liv. C)	2	0	2	»
Direzioni regionali (liv. C)	8	0	8	1.1.1992
<i>Totale ...</i>	22	11	11	-

PIANO PER LA COPERTURA DEI POSTI DI DIRIGENTE SUPERIORE

Direzioni generali e Uffici centrali	70	73	-3	1.7.1991
Direzioni centrali	0	0	0	-
Direzioni regionali	73	50	23	1.1.1992
Sezioni staccate Direzioni reg.li .	95	99	-4	»
Uffici tecnici erariali già esistenti	95	38	57	1.7.1991
Uffici tecnici erariali da costituire	5	0	5	1.7.1993
Segreterie commissioni tributarie	0	0	0	1.7.1991
Centri di servizio esistenti	5	0	5	»
Centri di servizio futuri	9	0	9	1.1.1992
Uffici tributari unificati	400	0	400	1.7.1993
<i>Totale ...</i>	752	260	492	-

PIANO PER LA COPERTURA DEI POSTI DI PRIMO DIRIGENTE

Direzioni generali e Uffici centrali	100	119	-19	1.7.1991
Direzioni centrali	0	0	0	-
Direzioni regionali	570	120	450	1.1.1992
Sezioni staccate Direzioni reg.li .	60	60	0	»
Uffici tecnici erariali già esistenti	210	102	108	1.7.1991
Uffici tecnici erariali da costituire	50	0	50	1.7.1993
Segreterie commissioni tributarie	20	0	20	1.7.1991
Centri di servizio esistenti	10	5	5	»
Centri di servizio futuri	18	9	9	1.1.1992
Uffici tributari unificati	1.050	255	795	1.7.1993
<i>Totale ...</i>	2.088	670	1.418	-
TOTALE NUOVI POSTI DIRIGENZIALI			1.921	-

X LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TABELLA 3

RISTRUTTURAZIONE DELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA

ONERE GLOBALE RELATIVO ALL'ASSUNZIONE DI NUOVO PERSONALE DELLE QUALIFICHE FUNZIONALI (ARTICOLO 12)

QUALIFICHE	1991			1992			1993			Beneficiari a regime	Onere globale a regime
	Beneficiari		Onere globale	Beneficiari	Onere globale	Beneficiari		Onere globale			
	1° sem.	2° sem.				1° sem.	2° sem.				
IX q.f.	0	256	4.190.200.000	512	16.793.600.000	512	1.022	25.157.600.000	1.022	33.521.600.000	
VIII q.f.	0	659	9.885.000.000	1.318	39.540.000.000	1.318	2.638	59.340.000.000	2.638	79.140.000.000	
VII q.f.	0	753	10.127.850.000	1.506	40.511.400.000	1.506	3.014	60.794.000.000	3.014	81.076.600.000	
VI q.f.	0	420	5.250.000.000	840	21.000.000.000	840	1.680	31.500.000.000	1.680	42.000.000.000	
TOTALE ...	0	2.088	29.453.050.000	4.176	117.845.000.000	4.176	8.354	176.791.600.000	8.354	235.738.200.000	

DISEGNO DI LEGGE

TITOLO I

**DELEGA LEGISLATIVA
PER LA RISTRUTTURAZIONE
DELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA**

CAPO I

DISPOSIZIONI GENERALI

Art. 1.

(Fini della delega)

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria e secondo i criteri e le direttive indicati negli articoli seguenti, norme dirette a:

a) adeguare l'ordinamento degli organi e degli uffici centrali e periferici del Ministero delle finanze al sistema tributario ed alle esigenze connesse con gli altri compiti previsti da norme dello Stato e della Comunità economica europea;

b) conformare la disciplina dello stato giuridico e dei ruoli del personale dipendente dal Ministero delle finanze al nuovo ordinamento degli organi e degli uffici di cui alla lettera a);

c) semplificare e razionalizzare le procedure amministrative, completare il sistema informativo del Ministero delle finanze, nonché l'automazione dei servizi riguardanti l'attività del Ministero stesso e dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato;

d) adeguare la normativa vigente al fine di consentire la graduale unicità dell'accertamento alla stregua dei seguenti principi direttivi:

1) unificazione dei termini per l'accertamento;

2) unificazione dei poteri degli uffici per l'accertamento;

3) unificazione delle procedure per l'accertamento;

e) utilizzare ed adeguare l'apparato e l'organizzazione dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, con speciale riferimento alla rete distributiva ed alle strutture tecniche, per la maggiore efficienza ed economicità dei servizi ed attività del Ministero delle finanze.

Art. 2.

(Decreti delegati)

1. I decreti di cui all'articolo 1 sono emanati su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri delle finanze, del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e per la funzione pubblica, sentito il parere delle competenti Commissioni di merito della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

2. Le Commissioni di cui al comma 1 devono tempestivamente esprimere il parere nei termini previsti dai rispettivi regolamenti.

3. L'entrata in vigore dei decreti delegati o di singole norme degli stessi può essere stabilita con decorrenza non superiore ad un anno dalla loro pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* per quanto concerne gli organi centrali di cui agli articoli 4 e 5 e l'unificazione dei ruoli di cui al capo III, a diciotto mesi per quanto concerne le direzioni regionali di finanza di cui all'articolo 7, a tre anni per quanto concerne l'unificazione degli uffici tributari e delle attività di accertamento e per la completa attuazione di ogni altra disposizione prevista dalla presente legge.

CAPO II

ORDINAMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA

Art. 3.

(Decentramento amministrativo)

1. L'ordinamento degli organi e degli uffici centrali e periferici deve essere stabilito sulla

base del maggiore decentramento possibile delle attribuzioni e delle competenze amministrative, salva la previsione dei controlli ritenuti necessari sugli uffici periferici.

2. Tutte le funzioni amministrative dell'Amministrazione finanziaria, ad eccezione di quelle che investono questioni di interesse generale o che comportano rilevanti impegni di spesa, devono essere attribuite agli uffici periferici con i necessari poteri di decisione.

3. Fermo restando quanto stabilito dall'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, devono essere specificati i casi, che comunque devono essere di particolare rilevanza, in cui gli organi sopraordinati possono esercitare il controllo in forma sostitutiva con provvedimenti motivati.

4. Con i decreti di cui all'articolo 2 devono essere disciplinate la soppressione e la conseguente graduale chiusura di tutti gli organi ed uffici non previsti dalla presente legge e dai decreti di cui allo stesso articolo 2, in corrispondenza all'istituzione degli organi ed uffici dagli stessi decreti previsti. A questi vengono attribuite le funzioni da essi svolte, coordinandole con l'ordinamento vigente di tutti gli altri organi ed uffici periferici dello Stato, nonchè di quelli delle regioni e degli altri enti locali territoriali.

Art. 4.

(Uffici centrali)

1. Devono essere istituiti per la gestione dei servizi indivisibili:

a) l'ufficio centrale per gli studi di politica tributaria e per l'analisi fiscale, diretti anche alla programmazione sistematica dell'attività antievasione, per la programmazione e il coordinamento delle attività di informatica e per la vigilanza sulla loro attuazione, per gli studi di diritto tributario comparato e per le relazioni internazionali;

b) l'ufficio centrale per l'utilizzazione degli indicatori di produttività (*standards* lavorativi) ai fini della migliore utilizzazione degli uffici centrali e periferici, per l'addestramento e il perfezionamento del personale e per la Scuola centrale tributaria, nonchè per lo

sviluppo della coscienza civile e l'informazione del contribuente.

2. A ciascuno degli uffici di cui al comma 1 è preposto un dirigente generale di livello C.

3. Il servizio centrale degli ispettori tributari (Secit) svolge le funzioni di cui all'articolo 9 della legge 24 aprile 1980, n. 146, anche avvalendosi, ai fini della lettera *a*) del citato articolo, degli organi di cui all'articolo 7.

4. Deve essere istituito l'ufficio del coordinamento tributario, legislazione e studi, alle dirette dipendenze del Ministro, prevedendo che ad esso siano destinati, in posizione di fuori ruolo, non più di cinque magistrati ordinari o amministrativi o avvocati dello Stato.

5. Il servizio stampa per la documentazione e l'informazione giornalistica e radiotelevisiva è posto alle dirette dipendenze del Ministro.

Art. 5.

(Direzioni generali)

1. L'Amministrazione centrale deve essere suddivisa in quattro direzioni generali per lo svolgimento di funzioni omogenee attribuite attualmente ad organi similari diversi, secondo i seguenti criteri:

a) servizi inerenti alle entrate, comprendendo in queste le imposte dirette e quelle indirette sugli affari nonchè le tasse, le entrate speciali ed i tributi locali;

b) servizi inerenti al catasto, all'amministrazione dei beni del demanio e dei beni patrimoniali dello Stato, nonchè servizi inerenti alle conservatorie dei registri immobiliari;

c) servizi della riscossione dei tributi, nonchè servizi inerenti all'amministrazione del contenzioso tributario;

d) servizi inerenti agli affari generali, nonchè all'amministrazione, alla formazione ed al perfezionamento professionale del personale.

2. Deve essere previsto che le direzioni generali, nelle materie ad esse attribuite, si avvalgono dei servizi indivisibili gestiti dagli uffici centrali di cui al comma 1 dell'articolo 4 e collaborano con gli uffici stessi nella rispettiva attività.

3. Deve essere istituita presso la direzione generale degli affari generali e del personale una sezione staccata del Provveditorato generale dello Stato, la quale eserciterà direttamente e nei limiti di valore per gli impegni di spesa le competenze del Provveditorato generale dello Stato di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, e successive modificazioni e integrazioni, secondo i programmi approvati dal Ministro delle finanze in materia di acquisizione, conservazione e distribuzione degli stampati, dei modelli, dei mezzi tecnici e strumentali e di quanto altro possa occorrere per il funzionamento degli uffici centrali e periferici del Ministero delle finanze, utilizzando appositi stanziamenti di spesa. La direzione della sezione staccata sarà affidata ad un dirigente del Ministero del tesoro con qualifica di dirigente superiore e a tal fine i posti del quadro *B* della tabella VII allegata al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748, saranno aumentati di una unità. La dotazione organica del suddetto ufficio sarà stabilita dal Ministro del tesoro.

4. Alle direzioni generali devono essere attribuite, nell'ambito delle rispettive competenze, funzioni di indirizzo, di programmazione e di coordinamento delle attività degli organi periferici, oltre ad eventuali funzioni operative in specifici settori.

5. Le direzioni generali risultanti dalla individuazione e dal raggruppamento delle funzioni omogenee stabilite nel comma 1 possono essere articolate, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle finanze, in direzioni centrali, alle quali sono attribuiti servizi unitari omogenei o connessi tra loro. Le direzioni centrali non possono superare il numero di otto e sono suddivise con decreto del Ministro delle finanze in servizi omogenei ed in divisioni.

6. L'Amministrazione centrale comprende altresì il dipartimento doganale.

Art. 6.

(Scuola centrale tributaria)

1. Devono essere emanate norme per il riordinamento ed il potenziamento della Scuola

centrale tributaria, anche al fine di assicurare, d'intesa con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, il reclutamento del personale amministrativo e tecnico dell'Amministrazione finanziaria nonché la formazione, il perfezionamento e la specializzazione dello stesso personale e l'accesso alla dirigenza, prevedendo fra l'altro:

- a) la istituzione di sedi decentrate;
- b) la istituzione di un convitto interno per gli impiegati partecipanti ai corsi;
- c) il collegamento della Scuola centrale tributaria e delle sue sedi decentrate con i servizi per l'istruzione professionale del personale.

2. Il direttore amministrativo della Scuola centrale tributaria è scelto tra gli impiegati del Ministero delle finanze con qualifica di dirigente superiore.

3. Alla predisposizione, allo svolgimento dei programmi didattici e al conferimento degli incarichi di insegnamento sovrintende il rettore della Scuola scelto tra i professori ordinari dell'Università. Il rettore è coadiuvato da un comitato con funzioni consultive da lui stesso presieduto, del quale fanno parte almeno quattro docenti, i direttori generali del Ministero, compreso quello dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, nonché il direttore amministrativo e i rappresentanti delle organizzazioni sindacali di cui al comma 4 dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 8 maggio 1987, n. 266.

4. Deve essere prevista la possibilità di affidare l'insegnamento anche ad un corpo stabile di docenti nei limiti di un contingente stabilito con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro del tesoro. I professori universitari di ruolo, i magistrati ordinari e amministrativi, gli avvocati dello Stato ed i dipendenti civili dello Stato che sono chiamati a costituire il corpo dei professori stabili della Scuola sono collocati nella posizione di fuori ruolo.

5. Deve, altresì, essere prevista la possibilità di affidamento di incarichi di insegnamento per ciascun corso ai soggetti sopra indicati, nonché ad esperti.

Art. 7.

(Direzioni regionali di finanza)

1. Deve essere istituita, di norma in ogni capoluogo di regione, una direzione regionale di finanza, alla quale devono essere attribuite, oltre a specifiche funzioni operative diverse da quelle spettanti agli uffici periferici, funzioni decentrate di programmazione, di coordinamento, di indirizzo e di vigilanza dell'attività svolta da tutti i dipendenti degli uffici finanziari compresi nel territorio della regione, nonché di coordinamento dell'attività degli uffici stessi con i servizi operativi del Corpo della guardia di finanza, anche al fine di evitare duplicazione di funzioni, con il dipartimento doganale e con gli uffici periferici dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato.

2. In relazione alle dimensioni territoriali della circoscrizione, al numero ed alle categorie economiche del contribuente, nonché ai tipi di reddito, può essere stabilito che la circoscrizione di una direzione regionale sia estesa ad altra regione al fine di ripartire i servizi in tutto o in parte su basi territoriali il più possibile omogenee. Alle direzioni regionali possono essere preposti dirigenti generali di livello C, in numero non superiore ad otto, o dirigenti superiori in relazione alla rilevanza delle direzioni stesse.

3. La direzione regionale di finanza ha la rappresentanza unitaria dell'Amministrazione finanziaria in sede regionale, deve costituire l'organo di collegamento di tutti gli uffici finanziari sottordinati con l'Amministrazione centrale e deve essere suddivisa, con decreto del Ministro delle finanze, in servizi corrispondenti di regola per numero e competenza alle direzioni centrali, tenendo conto degli aspetti tecnici dei singoli servizi. Questi ultimi sono suddivisi, con decreto del Ministro delle finanze, in divisioni o ripartizioni di livello corrispondente.

4. La direzione regionale di finanza, sulla base delle direttive emanate dalle direzioni generali e dal dipartimento, tenendo conto delle indicazioni fornite dal comitato tributario regionale d'intesa con il comando di zona

della Guardia di finanza e con la direzione compartimentale delle dogane territorialmente competenti, predispone annualmente il piano degli accertamenti e formula i criteri cui dovranno attenersi gli uffici finanziari della regione e i servizi operativi del Corpo della guardia di finanza.

5. Nell'ambito della direzione regionale deve essere istituito un servizio ispettivo con i seguenti compiti:

a) effettuare verifiche e controlli su tutti gli uffici finanziari periferici dipendenti;

b) effettuare controverifiche ai fini del controllo dell'attività di funzionamento degli uffici finanziari periferici dipendenti.

6. Devono essere istituiti nell'ambito della direzione regionale un servizio per l'istruzione professionale del personale, un servizio di economato, nonché un servizio contabile.

7. Devono essere attribuite alla direzione regionale di finanza le competenze attualmente esercitate dalle intendenze di finanza:

a) in base alla legge 7 gennaio 1929, n. 4, eccetto quelle di cui all'articolo 26 della legge stessa;

b) in materia di ricorsi amministrativi relativi a tributi erariali e di definizione in via amministrativa di contesti relativi a reati punibili con la sola multa;

c) in materia di contenzioso relativo a tributi comunali e provinciali.

8. Le competenze attualmente assegnate alle intendenze di finanza in materia di gestione di affari generali devono essere attribuite alle direzioni regionali di finanza ed agli uffici periferici di cui all'articolo 8.

9. La competenza riguardante la gestione del personale è attribuita alle direzioni regionali di finanza, che la esercitano tramite sezioni staccate.

Art. 8.

(Uffici periferici)

1. Gli uffici periferici, da porre alle dipendenze della direzione regionale di finanza

nella cui circoscrizione ciascuno ha sede e da ordinare con l'osservanza dei criteri sotto indicati, si devono distinguere in:

a) uffici tributari, che devono esercitare le funzioni attualmente attribuite agli uffici distrettuali delle imposte dirette, agli uffici del registro ed agli uffici della imposta sul valore aggiunto, nonchè alle intendenze di finanza in materia di imposte dirette, tasse e imposte indirette sugli affari e di applicazione dell'articolo 26 della legge 7 gennaio 1929, n. 4, escluse le competenze attribuite alle direzioni regionali di finanza e ai centri di servizio; nell'esercizio delle anzidette funzioni loro attribuite gli uffici tributari devono svolgere ogni attività operativa diretta all'accertamento dei tributi e provvedono o cooperano alla riscossione diretta o coattiva di tutte le entrate erariali; l'unificazione dei servizi negli uffici tributari deve essere prevista in modo da consentire di realizzare gradualmente l'unicità dell'attività operativa di accertamento nei confronti del singolo contribuente; il territorio nazionale deve essere suddiviso in distretti, in ognuno dei quali deve essere istituito un ufficio tributario; ogni comune deve essere compreso in un solo distretto; nella determinazione dei distretti e nella scelta della sede degli uffici tributari si deve tener conto del tipo e numero dei contribuenti, del gettito, del tipo di insediamento economico produttivo, nonchè della consistenza demografica, dell'importanza delle strutture sociali e amministrative esistenti, della facilità delle comunicazioni ed in ogni caso della maggiore possibile aderenza alle particolari esigenze locali:

b) centri di servizio, ai quali devono essere attribuiti i compiti previsti dalla legge 24 aprile 1980, n. 146, da estendere anche all'imposta sul valore aggiunto, con esclusione della liquidazione della dichiarazione, nonchè dei servizi relativi ai rimborsi ed alla riscossione. I centri collaborano altresì con gli uffici tributari di cui alla lettera a) su loro richiesta e possono, infine, provvedere all'elaborazione di dati ed alla gestione decentrata di archivi magnetici riguardanti operazioni dei centri medesimi e degli uffici tributari;

c) uffici tecnici erariali, con le attuali attribuzioni e competenze, nonchè con quelle attribuite attualmente alle intendenze di finan-

za in materia di demanio e patrimonio dello Stato ed alle conservatorie dei registri immobiliari;

d) segreterie delle commissioni tributarie.

2. Le circoscrizioni territoriali degli uffici tecnici erariali e delle conservatorie dei registri immobiliari devono di regola coincidere.

3. Può essere peraltro prevista, nei grandi centri urbani, l'istituzione di altri uffici tecnici erariali e conservatorie dei registri immobiliari con competenza sull'intero territorio comunale o su parte di esso, nonchè l'istituzione di più uffici tributari, dimensionati, di norma, sulle circoscrizioni comunali, con le competenze di cui alla lettera a) del comma 1. Può essere altresì prevista la soppressione delle conservatorie ubicate in località di modesta rilevanza.

4. Oltre agli uffici tributari di cui alla lettera a) del comma 1, nei maggiori centri debbono essere istituiti più uffici tributari, dimensionati, di norma, sulle circoscrizioni comunali, con le competenze di cui alla medesima lettera a).

5. Gli uffici di cui al presente articolo sono suddivisi, con decreto del Ministro delle finanze, in divisioni o ripartizioni di livello corrispondente.

Art. 9.

(Comitato tributario regionale)

1. Deve essere istituito, per ogni direzione regionale di finanza, con decreto del Ministro delle finanze, un comitato tributario per concorrere in via propositiva e consultiva nell'ambito territoriale di competenza:

a) ad analizzare le strutture economiche della regione per determinare ed aggiornare indici e dati obiettivi di capacità contributiva, nonchè di redditività, tenendo conto delle attività esercitate, della produzione e dell'entità degli scambi, anche in rapporto ai flussi di importazione ed esportazione;

b) ad analizzare i risultati settoriali e complessivi dei gettiti dei tributi anche per individuare le aree di evasione fiscale;

c) ad indicare specifici contenuti delle linee di programmazione centralizzata.

2. La direzione regionale di finanza trasmette i risultati dell'attività e le proposte del comitato tributario regionale, di cui al comma 1, con le proprie osservazioni al Ministero delle finanze, nonché, per l'esercizio delle sue funzioni, al commissario del Governo.

3. Il comitato tributario regionale deve essere composto da non più di trenta membri, designati per la metà dall'Amministrazione finanziaria e per l'altra metà dalla regione, dalle province, dai comuni, dalle camere di commercio, industria, agricoltura e artigianato e dalle confederazioni nazionali di sindacati dei lavoratori.

4. Devono far parte del comitato tributario regionale, oltre ai membri di cui al comma 3, il direttore regionale di finanza e un comandante di nucleo di polizia tributaria della Guardia di finanza operante nella regione. Può partecipare, senza diritto di voto, un ispettore tributario.

5. I membri non di diritto durano in carica cinque anni.

6. I membri designati dall'Amministrazione finanziaria devono essere scelti fra i dirigenti degli uffici periferici della regione, con prevalenza dei dirigenti degli uffici tributari.

7. Il comitato tributario regionale è presieduto dal direttore regionale di finanza.

8. Il segretario e gli addetti alla segreteria devono essere impiegati dell'Amministrazione finanziaria.

9. Deve essere previsto che, per l'assolvimento dei propri compiti, il comitato tributario regionale può assumere informazioni, dati e notizie dagli stessi soggetti e negli stessi limiti previsti dall'articolo 32, primo comma, n. 5, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600. Dati e notizie concernenti singoli soggetti possono essere richiesti solo se relativi e compresi in una serie di più posizioni individuali secondo le tecniche statistiche di campionatura. In tal caso gli elementi vengono acquisiti tramite gli uffici finanziari competenti, i quali provvedono a trasmetterli al comitato regionale in forma anonima.

CAPO III

RIORDINAMENTO DELLO STATO GIURIDICO E DEI RUOLI
DEL PERSONALE. AUTOMAZIONE DEI SERVIZI E
SISTEMA INFORMATIVO

Art. 10.

(Ruolo unico delle qualifiche dirigenziali)

1. Fatta salva ogni diversa futura disciplina della dirigenza, deve essere istituito un ruolo unico per tutte le qualifiche dirigenziali, sia amministrative che tecniche, del Ministero delle finanze, la cui dotazione organica deve essere adeguata alle necessità dei nuovi uffici, secondo la disciplina risultante dalla applicazione delle norme della presente legge. Conseguentemente devono essere sostituiti i quadri A, B, C, D, H, I, L, M, N, O, P, e loro successive variazioni, della tabella VI, allegato II al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748. La dotazione organica dei dirigenti generali è stabilita in ventidue unità per le funzioni di direttore generale, direttore centrale, capo di ufficio centrale, direttore regionale di finanza e consigliere ministeriale. L'aumento della dotazione organica dei dirigenti non può, comunque, eccedere le 1921 unità nel triennio 1991-1993, di cui 11 dirigenti generali di livello C, 492 dirigenti superiori e 1418 primi dirigenti.

2. I titolari delle quattro direzioni generali, i due funzionari preposti agli uffici centrali e i titolari delle direzioni centrali rivestono la qualifica di dirigente generale di livello C; i titolari delle direzioni regionali di finanza, alle quali non siano preposti dirigenti generali di livello C, rivestono la qualifica di dirigente superiore; i funzionari preposti ai servizi in cui si suddividono le direzioni centrali e le direzioni regionali di finanza, nonché i funzionari preposti alle sezioni staccate delle direzioni regionali stesse ed agli uffici periferici di cui all'articolo 8 di maggiore rilevanza, rivestono la qualifica di dirigente superiore; i funzionari preposti alle divisioni degli uffici centrali, agli uffici periferici di minore rilevanza ed alle ripartizioni di livello corrispondente alle divi-

sioni degli uffici periferici rivestono la qualifica di primo dirigente.

3. Nell'ambito della dotazione organica di cui al comma 1, deve essere prevista una specifica riserva di posti per il personale tecnico.

4. Ferme restando le dotazioni organiche delle singole qualifiche, saranno emanate norme per l'inquadramento nel ruolo unico, sulla base dei criteri di cui all'articolo 15 del decreto del Presidente della Repubblica 3 maggio 1957, n. 686, del personale dirigente dei vari ruoli dell'Amministrazione finanziaria.

Art. 11.

(Qualifiche ad esaurimento)

1. Deve essere istituito un ruolo unico delle qualifiche di ispettore generale e direttore di divisione ad esaurimento del Ministero delle finanze. Per l'inquadramento del personale nel ruolo anzidetto si osservano i medesimi criteri di cui all'articolo 10, comma 4.

Art. 12.

(Dotazione organica delle qualifiche funzionali)

1. In considerazione della specificità delle funzioni esercitate dal personale degli uffici centrali e periferici del Ministero delle finanze e della elevata specializzazione professionale e tecnica richiesta al personale medesimo, la dotazione organica di ciascuna qualifica funzionale deve essere stabilita in relazione ai criteri fissati dalla legge 11 luglio 1980, n. 312, e successive modificazioni e integrazioni, in base alle esigenze di personale connesse al nuovo ordinamento di cui al capo II.

2. L'aumento della dotazione organica cumulativa del personale del Ministero delle finanze, da determinarsi con le norme emanate in attuazione della presente legge, d'intesa con le organizzazioni sindacali di cui al comma 4 dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 8 maggio 1987, n. 266, non deve eccedere le 15.000 unità, da assumere nel triennio 1991-1993. A tal fine si farà ricorso alle procedure per l'attuazione del principio di mobilità nell'ambito delle pubbli-

che amministrazioni di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 agosto 1988, n. 325. Per i posti dei profili professionali che non trovano copertura attraverso il processo di mobilità, di cui al citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, si provvederà mediante le normali procedure concorsuali.

Art. 13.

(Organici degli uffici)

1. In relazione alle effettive necessità funzionali ed in base alle dotazioni di personale dirigente e non dirigente di cui agli articoli 10 e 12, deve essere determinato con decreto del Ministro delle finanze, d'intesa con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative sul piano nazionale, l'organico di ciascun ufficio centrale e periferico, con analitica indicazione delle specifiche qualificazioni professionali di ciascuna unità.

2. Per ciascun ufficio la dotazione organica deve tenere conto del numero e delle categorie di contribuenti di competenza, delle caratteristiche economiche e dei tipi di reddito, della distribuzione e dei valori medi dichiarati ed inoltre del numero e del tipo di formalità richieste, ovvero di atti ed operazioni comunque da effettuare da parte dell'ufficio medesimo.

Art. 14.

(Sedi di servizio)

1. Per la destinazione agli uffici centrali deve costituire titolo di preferenza, nei limiti delle esigenze derivanti dal nuovo ordinamento degli organici e degli uffici, la provenienza da uno dei soppressi ruoli centrali, ovvero da servizi ed uffici collocati nell'ambito dell'Amministrazione centrale.

Art. 15.

(Amministrazione del personale)

1. Fatto salvo quanto previsto in materia dal decreto del Presidente della Repubbli-

ca 8 maggio 1987, n. 266, devono essere attribuite:

a) alla direzione generale degli affari generali e del personale la competenza relativa alle assunzioni, allo svolgimento ed alle cessazioni del rapporto di impiego, alla destinazione ed ai trasferimenti di ciascun impiegato alle singole direzioni generali e alle direzioni regionali di finanza e ad ogni altro provvedimento concernente lo stato giuridico ed il trattamento economico e di quiescenza di tutto il personale del Ministero delle finanze, salvo quanto previsto nel comma 2;

b) alle direzioni regionali di finanza la competenza relativa alla destinazione, ai trasferimenti, alle temporanee assegnazioni del personale agli uffici dipendenti, nonché, anche attraverso le sezioni staccate, alla emanazione di provvedimenti specificamente indicati concernenti lo stato giuridico e il trattamento economico e di quiescenza.

2. Deve essere previsto che la direzione generale degli affari generali e del personale esercita le attribuzioni in materia di prima destinazione e di trasferimenti d'intesa con le altre direzioni generali, in base alle rispettive competenze.

Art. 16.

(Sistema informativo)

1. Tutte le attività concernenti l'esercizio delle funzioni attribuite agli organi ed agli uffici centrali e periferici dell'Amministrazione finanziaria devono essere disciplinate, secondo criteri di razionalità e semplificazione, in maniera da consentire in quanto possibile il loro svolgimento in forma automatizzata, nonché la compatibilità dei vari sistemi informativi centrali e periferici dell'Amministrazione finanziaria e della Guardia di finanza.

2. La disciplina di cui al comma 1 deve riguardare, tra l'altro, i servizi inerenti in particolare:

- a) ai centri di servizio;
- b) alle conservatorie dei registri immobiliari;
- c) al contenzioso tributario e al massimo tributario;

- d) all'assunzione, all'amministrazione e alla gestione del personale;
- e) alla riscossione dei tributi e di ogni altra entrata erariale;
- f) al catasto edilizio urbano ed al catasto terreni;
- g) al demanio dello Stato;
- h) alle dogane ed agli uffici tecnici delle imposte di fabbricazione, comprese le attività dei laboratori chimici delle dogane e imposte indirette.

3. Per l'attuazione di quanto disposto dai commi 1 e 2, per il completamento e lo sviluppo dei progetti di automazione in corso di realizzazione, nonchè per l'esecuzione di nuove realizzazioni ed integrazioni, possono essere stipulati uno o più contratti o convenzioni per l'affidamento ad una o più società specializzate, a totale partecipazione pubblica, anche indiretta, secondo i criteri ed in conformità degli obiettivi fissati dall'Amministrazione finanziaria e sotto la vigilanza degli organi competenti della stessa, dei seguenti compiti:

- a) acquisizione delle apparecchiature e degli impianti necessari al funzionamento del sistema informativo;
- b) analisi e progettazione delle procedure dell'automazione, nonchè realizzazione dei relativi programmi elaborativi;
- c) gestione operativa dei centri di elaborazione dati e manutenzione dei programmi elaborativi;
- d) svolgimento di elaborazioni statistiche e di analisi fiscali secondo le richieste e le direttive del Ministro delle finanze;
- e) formazione ed addestramento del personale, che l'Amministrazione finanziaria renderà disponibile, e suo graduale subentro al personale della società nei compiti di cui alle lettere a), b), c) e d).

4. La realizzazione dei progetti di sviluppo e di integrazione, anche in corso, deve prevedere la formazione di personale dell'Amministrazione finanziaria che dovrà essere gradualmente inserito nella gestione dei sistemi informativi.

5. I compiti che già attualmente vengono svolti direttamente dal personale dell'Amministrazione finanziaria possono formare oggetto di convenzioni che prevedano l'utilizzazione

ed ulteriore specializzazione di tutto l'anzidetto personale.

6. Le convenzioni stipulate devono in ogni caso prevedere, in relazione al conseguimento dell'obiettivo di cui al comma 1, lettera c), dell'articolo 1, la graduale integrazione dell'attività di automazione oggetto delle convenzioni con quelle gestite direttamente con il personale dell'Amministrazione finanziaria.

7. Devono essere stabilite le misure necessarie per la tutela del segreto d'ufficio da parte del personale della società affidataria. ·

TITOLO II

INTERVENTI STRAORDINARI E URGENTI PER L'ACQUISIZIONE DI STRUTTURE E PER IL TRATTAMENTO ECONOMICO

Art. 17.

(Programma di interventi straordinari per l'acquisizione di beni immobili)

1. Il Ministro delle finanze, al fine di dotare di sedi idonee e funzionali gli uffici centrali e periferici dell'Amministrazione finanziaria, completi di alloggi da assegnare ai custodi degli uffici medesimi con l'obbligo di abitarvi, e gli occorrenti servizi sociali, nonchè le strutture didattiche centrali e periferiche e quelle ricettive per i discenti della Scuola centrale tributaria, è autorizzato a predisporre ed attuare nel periodo 1991-1997 un programma straordinario di acquisti e costruzioni di immobili, nonchè di ristrutturazione e di ammodernamento di edifici di proprietà statale, per una spesa complessiva di lire 3.000 miliardi. Per l'attuazione del programma di cui al presente comma è autorizzata, per l'anno 1991, la spesa di lire 34 miliardi.

2. Il programma di cui al comma 1, predisposto su base regionale in conformità ai piani urbanistici ed edilizi comunali, è approvato, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con i Ministri del tesoro e dei lavori pubblici, da pubblicarsi nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italia-

na. Le variazioni del programma devono essere adottate con le stesse modalità.

Art. 18.

(Localizzazione e costruzione di beni immobili)

1. Alla localizzazione degli insediamenti necessari per l'attuazione del programma di cui all'articolo 17, se difforme dai piani urbanistici ed edilizi, provvede il Ministero delle finanze ai sensi dell'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616.

2. La costruzione degli immobili di cui all'articolo 17 può essere affidata, anche in deroga alle norme vigenti, in concessione a società con prevalente partecipazione statale, anche indiretta.

3. Devono essere utilizzate, ove possibile, aree di proprietà statale o, in mancanza, acquisite mediante espropriazione per pubblica utilità, ovvero a mezzo di permuta o di compravendita. Ai fini della permuta si applicano le disposizioni di cui al regio decreto-legge 10 settembre 1923, n. 2000, convertito dalla legge 17 aprile 1925, n. 473, anche nei casi in cui le aree offerte in permuta allo Stato siano di maggiore valore.

4. L'approvazione del progetto delle opere, di cui ai commi 1, 2 e 3, equivale a dichiarazione di pubblica utilità ed i lavori relativi sono dichiarati urgenti ed indifferibili, anche ai fini dell'applicazione delle disposizioni contenute nella legge 3 gennaio 1978, n. 1.

5. Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche in caso di ammodernamento e ristrutturazione degli edifici di proprietà statale destinati o da destinare a sede degli uffici del Ministero delle finanze.

Art. 19.

(Manutenzione straordinaria degli immobili)

1. A decorrere dall'anno 1991, alla manutenzione straordinaria degli edifici adibiti a sedi dei propri uffici centrali e periferici e dei relativi servizi sociali, ad alloggi per il personale e a sedi delle strutture didattiche centrali e periferiche, nonché di quelle ricettive per i

discenti della Scuola centrale tributaria, provvede il Ministero delle finanze e l'onere di spesa relativo viene iscritto su apposito capitolo istituito nello stato di previsione della spesa dello stesso Ministero.

2. Il Ministro delle finanze può delegare ai titolari degli uffici la facoltà di assumere impegni sul capitolo di bilancio di cui al comma 1, nei limiti e con le modalità stabilite con proprio decreto.

Art. 20.

(Acquisizione di beni mobili)

1. In sede di attuazione della presente legge possono essere effettuate anche in economia e in deroga alle norme sulla contabilità generale dello Stato ed all'articolo 14 della legge 28 settembre 1942, n. 1140, con esclusione di ogni forma di gestione fuori bilancio, le spese relative all'acquisizione di beni mobili, di arredi e di tutti i mezzi tecnici e strumentali necessari al primo impianto degli uffici centrali e periferici, degli occorrenti servizi sociali e delle strutture didattiche centrali e periferiche e di quelle ricettive per i discenti della Scuola centrale tributaria.

Art. 21.

(Servizi in economia)

1. Per i lavori, le provviste ed i servizi da eseguire in economia da parte degli organi del Ministero delle finanze, deve essere emanato apposito regolamento con i criteri ed i principi previsti dal regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 14 ottobre 1987, n. 433.

Art. 22.

(Incentivi economici)

1. In relazione all'obiettivo del perseguimento del recupero dell'evasione fiscale ed alla peculiarità delle funzioni demandate al personale dell'Amministrazione finanziaria, con particolare riguardo alle responsabilità

connesse all'esercizio di tali funzioni, per l'erogazione dello speciale compenso incentivante la produttività di cui all'articolo 4, comma 4, del decreto-legge 19 dicembre 1984, n. 853, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 1985, n. 17, viene iscritto nello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze uno stanziamento pari a lire 275 miliardi per l'anno 1989, a lire 305 miliardi per l'anno 1990 ed a lire 345 miliardi a partire dall'anno 1991. Il suddetto compenso dovrà essere erogato secondo i criteri e le modalità che saranno definite in sede di contrattazione ai sensi della legge 29 marzo 1983, n. 93.

2. A decorrere dall'anno 1989, l'erogazione dello speciale compenso incentivante di cui al comma 1 viene estesa al personale di altre Amministrazioni dello Stato, anche con ordinamento autonomo, comunque in servizio negli uffici finanziari. Detto compenso non è cumulabile con trattamenti di analoga natura corrisposti dalle Amministrazioni di provenienza.

Art. 23.

(Responsabilità patrimoniale)

1. Il personale del Ministero delle finanze è tenuto a risarcire all'Amministrazione i danni derivanti da violazioni di obblighi di servizio arrecati nell'esercizio delle proprie funzioni per dolo o colpa grave.

TITOLO III

NORME FINALI

Art. 24.

(Impegni di spesa)

1. Ai fini dell'attuazione della delega prevista nella presente legge, per quanto attiene all'aumento della dotazione organica del personale dirigente e di quello delle qualifiche funzionali, è autorizzata per l'anno 1991 la spesa di lire 34 miliardi. L'ulteriore spesa,

valutata in lire 115 miliardi per l'anno 1992, in lire 204 miliardi per l'anno 1993 ed in lire 293 miliardi per l'anno 1994 e per ciascuno di quelli successivi, resta subordinata al reperimento dei necessari mezzi di copertura.

2. Per sopperire agli oneri relativi alla manutenzione straordinaria degli immobili di cui all'articolo 19, è autorizzata per l'anno 1991 la spesa di lire 5 miliardi e per ciascuno degli anni successivi la spesa di lire 12 miliardi.

3. Per l'acquisizione dei beni mobili di cui all'articolo 20, è autorizzato lo stanziamento, da iscriversi nello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze, di lire 5 miliardi per l'anno 1991 e di lire 10 miliardi per ciascuno degli anni dal 1992 al 1997.

4. L'ultimo comma dell'articolo 5 della legge 15 novembre 1973, n. 734, è soppresso con effetto dal 1° gennaio 1990. La conseguente minore entrata è quantificabile in lire 14 miliardi annui.

Art. 25.

(Onere finanziario)

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 205 miliardi per l'anno 1989, in lire 249 miliardi per l'anno 1990 ed in lire 367 miliardi per l'anno 1991, si provvede:

a) per l'anno 1989, quanto a lire 173 miliardi e a lire 32 miliardi, mediante riduzione della somma iscritta al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro, all'uopo utilizzando rispettivamente gli accantonamenti «Ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria» e «Aumento dell'autorizzazione di spesa di cui al comma 3 dell'articolo 32 della legge n. 41 del 1986 (fondo incentivazione personale Ministero finanze)»;

b) per l'anno 1990, quanto a lire 217 miliardi e a lire 32 miliardi, mediante riduzione della somma iscritta al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro, all'uopo utilizzando rispettivamente gli accantonamenti «Ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria» e «Aumento dell'autorizzazione di spesa di cui al comma 3 dell'articolo

32 della legge n. 41 del 1986 (fondo incentivazione personale Ministero finanze);

c) per l'anno 1991, quanto a lire 335 miliardi e a lire 32 miliardi, mediante riduzione della somma iscritta al capitolo 6856 dello stato di previsione del Ministero del tesoro, all'uopo utilizzando rispettivamente gli accantonamenti «Ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria» e «Aumento dell'autorizzazione di spesa di cui al comma 3 dell'articolo 32 della legge n. 41 del 1986 (fondo incentivazione personale Ministero finanze)».

2. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.