



Roma, 24/6/2003

Aderente alla **CUB** (Confederazione Unitaria di Base)

AGENZIE FISCALI - SCIOPERO NAZIONALE 27 GIUGNO

CONTRO LE PRIVATIZZAZIONI

BOZZA NON CORRETTA

CAMERA COMMISSIONE VI - FINANZE

Resoconto stenografico - INDAGINE CONOSCITIVA

Seduta di martedì 10 giugno 2003

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE MAURIZIO LEO

Seguito dell'audizione del sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze, Maria Teresa Armosino.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sullo stato di attuazione della riforma dell'Amministrazione finanziaria, il seguito dell'audizione del sottosegretario per l'economia e le finanze, onorevole Maria Teresa Armosino, svoltasi il 28 maggio scorso. Do la parola ai colleghi che desiderano intervenire prima della replica del sottosegretario.

GIORGIO BENVENUTO. L'onorevole Armosino ha puntualizzato - su nostra richiesta, ed a conclusione dell'indagine, su cui dovremo formulare una serie di osservazioni, nella proposta di documento finale - tutta una serie di questioni scaturite dall'indagine stessa, soprattutto nei pareri che avevamo espresso alla Commissione affari costituzionali ed alla Commissione bicamerale - cosiddetta «bicameralina» - sulle questioni della riforma amministrativa. Riservandomi un intervento più ampio allorché esamineremo il documento finale, desidero sottolineare una serie di problemi. Dal sottosegretario Armosino abbiamo avuto una risposta - che ritengo importante - al quesito che era alla base anche dell'indagine amministrativa, relativo ai titolari delle interpretazioni. Condivido la risposta, così come è stata formulata, e la decisione intervenuta da parte del Governo riguardo al ruolo ed all'importanza delle Agenzie; esprimo, tuttavia, la preoccupazione che nel processo di unificazione intervenuto tra l'ex Ministero delle finanze e gli ex Ministeri del tesoro e del bilancio vi sia una predominanza dell'ex Ministero del tesoro rispetto alle finanze, per ciò che concerne la gestione.

Tale preoccupazione è rafforzata dalla constatazione che molte volte dalla formulazione dei testi di carattere legislativo derivano problemi, poiché su aspetti rilevanti della politica fiscale si registrano un apporto ed una competenza maggiori da parte dell'ex Ministero del tesoro, a livello non solo di apparato ministeriale, ma anche di responsabilità politica. Faccio un esempio concreto: nell'ultima legge finanziaria, tutta la parte

relativa alle questioni di carattere fiscale era seguita solo dal sottosegretario Vegas. Sarebbe, invece, importante - anche come segnale politico -, sapendo quanto sia convulsa la discussione della legge finanziaria ed onde evitare problemi, che, nell'ambito dell'unificazione avvenuta, si esprimesse una maggiore competenza dell'ex Ministero delle finanze sulle materie di più stretta responsabilità delle Agenzie ed una maggiore e diretta responsabilità politica dei sottosegretari che seguono tali questioni. Ad ulteriore riprova di tale preoccupazione, le modifiche intervenute rafforzano un potere proprio dell'autorità politica.

Non ho ancora ben capito quale sia il senso, anche se il sottosegretario Armosino ha in parte fugato alcune perplessità, di quei comitati a livello territoriale che, all'atto della loro presentazione, sembrava rappresentassero - interpretando ciò che aveva detto il ministro - una specie di ritorno alle vecchie Intendenze di finanza. Ho notato che il sottosegretario Armosino interpreta tali comitati più in funzione di raccordo e di coordinamento. Dunque, la mia preoccupazione è che le Agenzie abbiano una loro autonomia, che non vi sia una prevaricazione dell'intervento di carattere politico e che sia salvaguardato un rapporto di tipo paritario tra gli ex Ministeri del tesoro e delle finanze. In altre parole, che si tratti di un'unificazione e non di un'«annessione» del Ministero delle finanze a quello del tesoro.

Ho condiviso la soluzione trovata per le Agenzie del demanio e del territorio ma sarebbe importante che l'onorevole Armosino entrasse in contatto con le organizzazioni sindacali, che esprimono enormi preoccupazioni per i problemi di carattere occupazionale: dal momento che sono state apportate molte modifiche senza un'azione di raccordo, è particolarmente importante che i sindacati siano tranquillizzati.

Vorremmo avere maggiori indicazioni e, nella riorganizzazione di tutto il settore, chiedere al Governo di intervenire per affrontare meglio il problema sollevato dalla Commissione di vigilanza sull'anagrafe tributaria (è stato presentato un documento di carattere unitario e sono state formulate delle

proposte dal presidente e dai membri): visto che la relazione dell'onorevole Armosino reca delle indicazioni di massima, raccomanderei che la segnalazione della suddetta Commissione rientrasse nelle valutazioni di carattere generale. Inoltre, non è stato affrontato il delicato problema della riscossione, su cui l'Agenzia delle entrate e l'autorità politica stanno lavorando. Si parla di diverse ipotesi: di una società interamente di proprietà dell'Agenzia delle entrate, di una società mista Agenzia e banche più due società di *service* per la parte informatica e, se non ricordo male, di un *call center* nell'ambito della gestione dei tributi locali. Pensiamo che la questione della riscossione debba essere risolta perché crea preoccupazioni, situazioni problematiche, e costituisce uno dei lati deboli dell'amministrazione finanziaria. Quindi, è importante che, completando il meccanismo, nel progetto si dia sicurezza e si utilizzi nel modo migliore la professionalità dell'Agenzia e dei lavoratori che operano nel settore.

Nell'informativa fornita dall'onorevole Armosino condivido la questione relativa al personale del contenzioso tributario perché mi sembra che la soluzione delineata - che, poi, è caldeggiata anche dai lavoratori e dalle organizzazioni che operano nel settore - sia quella giusta. Tale settore ha lavorato molto bene: il contenzioso tributario è profondamente diminuito e concordo che la responsabilità debba rimanere in capo al Ministero dell'economia e delle finanze perché non avrebbe senso estenderla ad altre realtà. È giusto che la terzietà sia garantita ma, oggi, esiste una serie di iniziative da parte dei lavoratori e delle nuove competenze sul contenzioso dei tributi locali e, quindi, è importante completare il percorso in quella direzione.

Sui Monopoli di Stato non ho osservazioni di rilievo da fare, se non quella di trovare una soluzione ai problemi che riguardano altri suoi aspetti piuttosto che la struttura del Ministero. Vorrei ricordare che nell'ambito delle soluzioni che verranno trovate per l'UNIRE è importante che nel comitato giochi non vengano assegnati poteri di veto al suo presidente per quanto riguarda le decisioni da adottare.

Insisteremo moltissimo sulla questione dello statuto del contribuente, rispetto al quale abbiamo avuto ed abbiamo una sensibilità comune, e sugli aspetti di esso che non hanno funzionato. Ritengo che, per quanto riguarda l'applicazione dello statuto del contribuente, l'amministrazione finanziaria e la stessa Guardia di finanza, nonostante il turbinio di disposizioni legislative, abbiano bene operato. Con l'eccezione delle cartelle pazze - la cui responsabilità, tuttavia, non faceva capo all'Agenzia delle entrate -, credo che vada apprezzato il lavoro compiuto e l'importante miglioramento ottenuto. Ho visto l'ultimo efficace *vademecum* dell'Agenzia delle entrate e voglio dare atto che nonostante sullo statuto del contribuente inizialmente fossero sorti problemi: la Guardia di finanza e l'amministrazione finanziaria meritano un plauso per avere operato con grande efficacia anche nel rapporto con il contribuente.

Inoltre, penso che vada sottolineata la necessità di un maggior raccordo ed una maggiore valorizzazione della Guardia di finanza; condivido a tale proposito, le osservazioni svolte dal comandante generale della Guardia di finanza, che ha posto l'esigenza di evitare sovrapposizioni nello svolgimento della loro attività.

Ricorderete che, in occasione dell'azione volta all'emersione del lavoro nero e al suo contrasto, ci siamo trovati in una situazione imbarazzante, con la Guardia di finanza da un lato che ha svolto tutto il lavoro e, dall'altro, una conferenza stampa tenuta

dai carabinieri distaccati presso il Ministero del *welfare*, i quali avevano praticamente «sovrapposto» le loro competenze a quelle della Guardia di finanza. Da questo punto di vista, bisognerebbe riconoscere che la Guardia di finanza ha delle responsabilità obiettive. In proposito, il Governo ha già fornito alcune precisazioni ma, comunque sia, è nostro dovere salvaguardare queste competenze ed evitare una sovrapposizione di compiti che finirebbero per ostacolare e rendere più farraginoso e difficile il lavoro della Guardia di finanza.

Condivido anche le osservazioni svolte dall'onorevole Armosino in merito al Secit perché quella proposta, che proveniva dal presidente Cirami, era contraddittoria ed anche errata da un punto di vista politico in quanto trasmetteva un segnale di «indebolimento» nell'azione di contrasto all'evasione fiscale e in relazione alle capacità del Secit (capacità che ritengo ottima non solo per quanto riguarda l'elaborazione di documenti e studi ma anche per il carattere ispettivo della sua funzione, svolta altrettanto bene). Quindi, condivido sia le prese di posizione dell'onorevole Armosino in Commissione, sia ciò che è contenuto nel documento.

Da ultimo, ci troviamo di fronte a due questioni. Da un lato, dobbiamo stabilire come dare più forza allo statuto del contribuente (ma vi è una parte, riguardante il legislatore che, certamente, non è risolvibile in quanto esiste un'inadempienza dal punto di vista politico, laddove le nostre posizioni divergono da quelle della maggioranza), dall'altro, vi è il problema consistente nell'utilizzare meglio le autorità garanti (infatti, seppure istituite da tempo, tranne alcune lodevoli eccezioni, queste ultime non riescono a funzionare). Come si può allora immaginare, sulla base di questa esperienza (ho notato che, opportunamente, nella legge finanziaria, il Governo ha prolungato di un anno la durata dell'incarico delle autorità garanti) di utilizzare meglio tali autorità, dotandole di maggiore autonomia ed operatività? Poiché rilevo che anche l'onorevole Armosino insiste sul fatto che non bisogna disperdere quel lavoro che valorizza il raccordo con il cittadino, per cui quest'ultimo vanta un rapporto costruttivo, non antagonista ma positivo con l'amministrazione, ritengo che sul problema delle autorità garanti bisognerebbe promuovere qualche iniziativa in termini di rafforzamento di tali istituti, poiché si tratta di esperienze che possono contribuire a rendere meno conflittuale il rapporto tra cittadino ed amministrazione.

PRESIDENTE. Desidero aggiungere qualche osservazione sull'informativa fornita dal sottosegretario Armosino, che ritengo puntuale ed approfondita poiché in essa sono stati esaminati i vari snodi nevralgici dell'amministrazione finanziaria.

Sono d'accordo sulla soluzione data alla questione dell'interpretazione, anche alla luce dell'attuazione e della pratica operativa degli ultimi tempi. Senza meno, affidare l'interpretazione all'Agenzia delle entrate rappresenta la soluzione migliore anche perché, in quella sede, si concentrano professionalità che hanno dato buona prova e che quindi fanno ben sperare per il futuro.

Tuttavia, sempre a questo riguardo, ritengo opportuno creare un collegamento con il Dipartimento delle politiche fiscali. Se è vero che quest'ultimo svolge, soprattutto nella direzione della normativa e del contenzioso, un ruolo di formulazione dei disegni di legge, l'elaborazione della normativa di secondo livello (regolamenti, decreti e via dicendo), è altrettanto vero che tutta questa normativa secondaria, poi, prelude

all'interpretazione su quella parte che definirei più specificamente applicativa. Quindi, a questo proposito, mantenendo ovviamente l'interpretazione in capo all'Agenzia delle entrate e alle altre agenzie, sarebbe opportuno creare un collegamento con il Dipartimento delle politiche fiscali, anche alla luce del fatto che molte delle professionalità che prima erano concentrate presso il Dipartimento delle entrate, si sono trasferite presso tale Dipartimento, conservando quindi una sorta di memoria storica di quanto è avvenuto.

Per quanto riguarda in particolare la finanziaria, sono d'accordo con la soluzione già prospettata dal collega Benvenuto, visto che, essendo la finanziaria composta da due parti (quella più squisitamente di spesa e quella relativa alle entrate), è necessariamente richiesta un'assistenza da parte del sottosegretario (potremmo poi definire le modalità di tale collaborazione), il quale segue specificamente il versante delle entrate, anche perché, proprio nel corso dell'ultima finanziaria, ci siamo trovati a dover affrontare questioni talmente delicate per le quali lo stesso sottosegretario Vegas, al quale riconosciamo la massima competenza ed esprimiamo grande apprezzamento, si è spesso trovato in difficoltà di fronte a questioni abbastanza complesse derivanti dall'applicazione della normativa tributaria.

Per quanto riguarda l'anagrafe tributaria, dovremmo cercare di realizzare un maggiore monitoraggio tra quella struttura che fa parte del Dipartimento delle politiche fiscali (mi pare che sia quella relativa all'analisi economica, attualmente diretta dal dottor Schiavo) e l'anagrafe tributaria.

Proprio ieri si è svolta una seduta dell'alta Commissione del federalismo fiscale, di cui faccio parte, ed ho potuto rilevare che i dati su cui è stata costruita la riforma dell'IRPEF, risalgono addirittura al 1998: qui c'è qualcosa che non funziona! In altri termini, anche nel costruire una manovra economica di finanza pubblica, nell'effettuare interventi su questioni fiscali, il fatto che l'anagrafe tributaria possa fornire dei dati risalenti solo fino al 1998, lo ritengo abbastanza allarmante (anche solo al fine di procedere a proiezioni in vista di provvedimenti normativi più tarati).

Anche nei rapporti tra il Dipartimento delle politiche fiscali - Direzione analisi economica - e l'anagrafe tributaria - Sogei - un altro problema si pone con riferimento alle accise. Sappiamo infatti che il decreto legislativo n. 56 del 2000, che disciplina la cosiddetta compartecipazione degli enti locali ai tributi, prevede anche una compartecipazione all'accisa sulla benzina.

In realtà, mi risulta invece che, tra Dipartimento delle politiche fiscali e agenzia delle dogane, non si sappia ancora a quanto ammonti il gettito che proviene dal pagamento alla pompa. Quindi, ci sono problemi di coordinamento tra questa struttura centrale e le articolazioni delle agenzie che vanno senza meno registrati meglio.

Per quanto riguarda, infine, la questione della riscossione, insieme con il collega Benvenuto e la collega Pistone abbiamo potuto riscontrare *de visu* che la situazione è abbastanza allarmante. Quindi, ben venga una soluzione, sia essa di accorpamento, sia di controllo di questa nuova società da parte dell'Agenzia delle entrate, in modo che si sappia chiaramente di chi è la responsabilità per le situazioni patologiche riscontrate o che vengono a verificarsi.

Anch'io mi associo a quanto già sostenuto dall'onorevole Benvenuto in merito all'ottimo lavoro svolto dalla Guardia di finanza, laddove essa ha incontrato delle difficoltà di rapporto

con altre Forze di polizia.

Bisognerà esplicitare nel documento finale dell'indagine conoscitiva che i compiti della Guardia di finanza debbono essere salvaguardati, non fosse altro per la professionalità che ha maturato nel tempo: il personale è altamente qualificato in materia economica e finanziaria, possiede un *know how* notevole e, dunque, non mi sembra corretto disperderne in mille rivoli le competenze.

Infine, per quanto riguarda i garanti è necessario svolgere alcune riflessioni. Durante le indagini sui cosiddetti «avvisi pazzi» abbiamo riscontrato la presenza di alcune criticità. Bisognerà esaminare attentamente la composizione dell'organo e, forse, richiedere certe caratteristiche particolari, per fare in modo che il garante non sia semplicemente chi termina l'attività professionale negli organi giurisdizionali (una sorta di *modus discessus*), ma svolga una funzione propositiva a favore dei contribuenti per affrontare le disfunzioni che si configurano nel comparto dell'amministrazione finanziaria. Rivolgo nuovamente il mio apprezzamento per il documento elaborato dal sottosegretario Armosino: alcune riflessioni in esso contenute potranno essere trasfuse nel documento finale dell'indagine conoscitiva.

GABRIELLA PISTONE. Vorrei sottolineare alcuni aspetti concernenti la riqualificazione dell'amministrazione finanziaria. Provo perplessità non tanto riguardo alle novità, quanto all'esigenza forzata delle novità che non producono solo effetti positivi ma, a volte, maggiore confusione. Spesso, non è necessario promuovere le novità, ma semplicemente far rispettare le leggi che già esistono. Alcuni aspetti dell'amministrazione finanziaria possono aver mostrato patologie che devono essere curate, senza necessariamente creare allarmi o giudizi estremamente negativi, dai quali far discendere un capovolgimento totale della situazione. Poiché i capitoli dei progetti di riforma delineano le grandi scelte strategiche, ma non approfondiscono i dettagli, sarà necessario comprenderne realmente le conseguenze dirette. Mi preoccupa sempre degli aspetti legati al capitale umano, che è necessario valorizzare maggiormente; spesso e volentieri si tenta, invece, di mortificare il personale addossandogli colpe che non ha, facendo ricadere su tutti l'inefficienza e l'inefficacia di alcune amministrazioni o di alcune linee di condotta.

Il presidente Leo ricordava i temi della riscossione, del catasto e della Guardia di finanza, che rappresentano tre settori di grande eccellenza: questo deve essere riconosciuto e sottolineato. Infatti, quando ci rechiamo a visitare le varie scuole della Guardia di finanza, non facciamo altro che sottolineare l'alto livello professionale che viene registrato in questi centri. Non possiamo mortificare in nessun modo punte di eccellenza che la Guardia di finanza ha conquistato attraverso una selezione molto qualificata degli addetti. Nei settori della riscossione e del catasto viene impiegato personale che ha acquisito una tale professionalità e competenza che è difficilissimo sostituire con altre formule. Ritengo necessario verificare molti aspetti, alla luce della fondamentale garanzia di salvaguardia e tutela del personale, la cui motivazione deve essere considerata al fine di attuare qualsiasi riforma. Ho ricevuto telefonate e lettere da parte dei lavoratori, che vogliono conoscere il loro futuro e non sentirsi estranei all'amministrazione dello Stato, fatto che è funzionale al buon raggiungimento dei risultati.

Questo è fondamentale. Se lo si vorrà attuare - lo farà

l'amministrazione finanziaria, nella sua complessità - si presterà un buon servizio allo Stato, proprio perché ritengo che vi sia la necessità di riacquisire, elemento che si è un po' - o un po' troppo - smarrito, il legame tra cittadino e Stato, inteso quest'ultimo come amministrazione nel suo complesso. D'altronde, sono stati a volte presi provvedimenti non certamente in linea con un adeguato coinvolgimento del personale. Ciò che chiedo è anche - tengo a sottolinearlo - di tener presente l'assoluta esigenza di coinvolgere sempre le parti sociali all'interno di qualsiasi tipo di trasformazione in atto. È fondamentale. Si tratta di un problema di valorizzazione - ripeto - di tutto il personale, che giudico assolutamente propedeutico a qualunque tipo di trasformazione cui si voglia giungere, nell'amministrazione finanziaria e non solo.

PRESIDENTE. Do ora la parola al sottosegretario per la replica.

MARIA TERESA ARMOSINO, *Sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze*. Voglio fare un'osservazione sull'aspetto che è stato messo in rilievo e che riguarda essenzialmente l'Agenzia del territorio. Conosco bene le preoccupazioni che sono sorte in merito, da parte dei dipendenti dell'Agenzia stessa: si tratta, infatti, della problematica centrale. L'Agenzia suddetta occupa molte migliaia di lavoratori socialmente utili. In applicazione della legge Bassanini sulla riforma del catasto, 4.500 dipendenti debbono essere trasferiti comunque. Conosco, altresì, le lamentazioni - che provengono (non da ultimo) da parte dell'ANCI - in merito al presunto rallentamento del processo di decentramento. Appena ci è stata resa nota la relazione predisposta nella «bicameralina» in ordine alle riforme, che ci invita a trasformare sia il demanio sia il territorio in enti pubblici economici, la mia risposta è stata di non voler disattendere alle indicazioni che vengono dal Parlamento, ma tali trasformazioni saranno operate con i tempi che saranno necessari. Ho immediatamente aggiunto - mi riferivo, evidentemente, al territorio; il problema non si pone in relazione all'Agenzia del demanio - di prestare attenzione, in primo luogo, alle persone. Lo ribadisco, e lo confermo così come l'ho detto: gli esseri umani, i lavoratori non sono pacchi postali. Ciò involge due ordini di problemi. Non parlo dell'«assicurazione» del posto, che non è tipica della nostra cultura, ma della garanzia del lavoro. Tale garanzia va esaminata, in conformità di molte affermazioni svolte - sulle quali personalmente mi trovo d'accordo -, e sul fatto che proprio la coincidenza ed il trasferimento di funzioni catastali hanno posto il problema di 4.900 persone che dovremmo, in applicazione della Bassanini,

trasferire in ragione del 2,8 e del 9,3 per cento. Dovremmo, cioè, trasferire, in relazione ad aggregazioni ed a numeri di utenza, una determinata percentuale di personale. Quella della Bassanini è una riforma che inerisce al catasto ma crea la problematica del personale e che non ha visto tutti gli enti locali aderire. Molti di questi ultimi, infatti, non sono stati in grado di richiedere tale trasferimento di personale. Altri lo hanno fatto; ciò è del tutto ammissibile, perché si tratta dell'applicazione dei principi di federalismo e di sussidiarietà; vi sarebbe, in merito, l'unione di un determinato numero di comuni, e non il far capo ad una provincia.

Detta riforma ci lascia, poi, in una situazione che non determina nessun risparmio, né in termini di efficienza, né in termini di costi: vi è, infatti, una struttura centrale che bisogna tenere in piedi al 50 per cento a cui se ne aggiungono altre che - legittimamente e giustamente, dal mio punto di vista - chiedono oltre al trasferimento delle competenze anche quello delle risorse. Bisogna pertanto valutare quali benefici ne conseguano. Si tratta di un problema da risolvere. Si sta effettuando un decentramento, e siamo gli unici in Europa - non voglio dire nel mondo, perché la mia capacità di ricerca non è stata tale - che non uniformano ancora conservatoria e catasto, per cui si ha una duplicazione della pubblicità immobiliare (oltre, naturalmente, a quella rappresentata dall'atto notarile e dall'atto dell'ufficiale rogante). Vi sono, dunque, dei passaggi che richiederebbero di ragionare, sotto il profilo pratico, riguardo all'applicazione di tali disposizioni.

Non nascondo la mia difficoltà. Ho cercato di parlare con tutti coloro che me lo hanno chiesto, dalle associazioni dei comuni, alle parti sindacali, eccetera. Se, oggi, tuttavia, mi trovo di fronte ad una posizione - eventuale - dell'ANCI, che mi potrebbe rimproverare ritardi nei trasferimenti, dovrò affrontare la questione con i comuni. È questa la norma che dobbiamo applicare. Ribadisco, comunque, che mantengo ferma, avendo la delega su tale materia, la mia fortissima convinzione di garantire l'occupazione alle persone ed il mio impegno a farmi carico di tale problematica, che anch'io ritengo essere la *conditio sine qua non* per la prosecuzione.

GABRIELLA PISTONE. Mi fa piacere che ciò sia ribadito.

PRESIDENTE. Ringrazio il sottosegretario Armosino per il contributo offerto alla nostra indagine conoscitiva e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 12.35.