

3.5. Entrate extra tributarie e patrimoniali.

Nel 2002 le *entrate extra tributarie* avevano avuto, per la parte di pertinenza dell'ex Ministero delle finanze, una dinamica in calo (-23,38 per cento per l'accertato e -16,75 per cento per il riscosso di competenza) molto più accentuata dell'intero Titolo II, che, per quanto riguarda le riscossioni di competenza, aveva, anzi, fatto registrare una crescita significativa (+18,5), con conseguente sensibile miglioramento dell'indice di riscossione (da 51,81 per cento a 66,9 per cento). Oltre che nella cessazione dell'apporto straordinario delle entrate sanzionatorie ex Titolo I di cui avevano beneficiato i rendiconti 2000 e 2001, la spiegazione di questi andamenti era stata individuata sostanzialmente nell'andamento in calo delle entrate sanzionatorie e che, a sua volta, rifletteva quello delle entrate da accertamento e controllo del Titolo I.

Nel 2003 il rapporto con l'andamento delle entrate complessive del Titolo II si è invertito: la componente di pertinenza del Ministero ex Finanze ha fatto registrare un aumento sia dell'accertato (+8,67 per cento, da 14.675 a 15.947 milioni di euro), sia del riscosso di competenza (da 3.121 a 5.008 milioni, pari addirittura +60,46 per cento, con il conseguente aumento dal 21,27 per cento al 31,41 per cento della quota di accertamenti riscossi), a fronte di una diminuzione delle entrate extra tributarie nel loro complesso del 9,21 per cento per gli accertamenti e dell'11,87 per cento per il riscosso di competenza. Elevato anche l'aumento dei versamenti totali (+48,78 per cento, da 3.571 a 5.313 milioni di euro). Il grosso del miglioramento intervenuto si spiega con la lievitazione delle entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti che hanno fatto registrare una crescita dell'accertato del 9,54 per cento (dopo il calo del 26,39 per cento del 2002), del riscosso di competenza del 198,60 per cento (da 913 a 2.726 milioni), dopo il calo del 37,01 per cento nel 2002, e dei versamenti totali addirittura del 132,52 per cento, da 1.267 a 2.946 milioni di euro, anche qui dopo una riduzione del 32,53 per cento nell'esercizio 2002. (All. 6).

Le *entrate patrimoniali* riguardano proventi derivanti dalla vendita di immobili e di altri cespiti esclusi dai programmi di conferimento ai fondi immobiliari e dalle cartolarizzazioni, effettuata direttamente dai servizi del demanio⁶⁸. L'incidenza sul totale del Titolo delle entrate di pertinenza dell'ex Ministero delle finanze era risultata comunque modesta (intorno al 6 per cento) anche nel 2002, quando era stato ottenuto il risultato massimo degli ultimi sei anni (601 milioni di accertato, riscosso e versato di competenza). Nel 2003 il loro importo ha fatto segnare un nuovo ridimensionamento :-28,11 per cento, da 601 a 432 milioni di euro, sia per l'accertato che per il riscosso di competenza (-28,35 per cento per i versamenti di competenza, che sono scesi a 431 milioni). Ciò che va però anche quest'anno evidenziato è che gli obiettivi, sia pure ridimensionati rispetto al 2002, erano comunque molto più ambiziosi, posto che le previsioni iniziali di competenza ammontavano a ben 4.410 milioni di euro (5.431 nel 2002) e quelle definitive a 4.410 (5.437 nel 2002). Incidentalmente, non si comprende neanche come le previsioni definitive debbano risultare sistematicamente più lontane dall'accertato rispetto alle stesse previsioni iniziali. Evidentemente si aggiornano le previsioni per i capitoli ai quali affluisce un gettito maggiore, mentre si lasciano invariate le previsioni dei capitoli per i quali il gettito diminuisce, o comunque non aumenta. (All. 7).

⁶⁸ UPB 3.3.1.

4. Analisi dell'attività dei risultati gestionali per Centri di Responsabilità.

4.1. Evoluzione del quadro normativo ed organizzativo del Ministero dell'economia e delle finanze – Area finanze.

Il quadro di riferimento organizzativo del Ministero dell'economia e delle finanze – Area finanze ha subito una notevole trasformazione per effetto dell'evoluzione del quadro normativo, e in particolare dell'emanazione del decreto legislativo 3 luglio 2003, n. 173, relativo alla riorganizzazione del Ministero e delle Agenzie fiscali, nonché del Decreto del Presidente della Repubblica 3 luglio 2003, n. 227, relativo al *Regolamento per la riorganizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'economia e delle finanze*. Altre innovazioni sono state introdotte dal Decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 2003, n. 385, limitatamente all'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, di cui il DPR costituisce il nuovo regolamento di organizzazione (All. 35).

4.1.1. Il decreto legislativo n. 173 del 2003.

In sintesi le principali modifiche o specifiche (nei casi in cui il decreto legislativo 300 non indica funzioni puntuali), in base all'articolo 1 sono le seguenti⁶⁹:

- alle funzioni attribuite all'Amministrazione è stata esplicitamente aggiunta la valorizzazione dell'attivo e del patrimonio, e la prevenzione delle frodi sui mezzi di pagamento diversi dalla moneta (art. 24, comma 1a),
- dando seguito a ripetute sollecitazioni in tal senso da parte della Corte, le competenze dell'Agenzia delle entrate a svolgere i servizi relativi alla amministrazione, alla riscossione e al contenzioso dei tributi diretti e dell'imposta sul valore aggiunto, nonché di tutte le imposte, diritti o entrate erariali o locali già di competenza del Dipartimento delle entrate del Ministero delle finanze o affidati alla sua gestione in base alla legge o ad apposite convenzioni stipulate con gli enti impositori (ed ora anche di quelli creditori), vengono estese anche alle entrate di natura extratributaria;
- viene stabilito che il reclutamento, la gestione e la formazione del personale delle singole aree funzionali venga svolta nell'ambito delle stesse aree (art. 24, comma 2);
- il SeCIT opera alle dirette dipendenze del Ministro (art. 25, comma 1);
- vengono precisate le funzioni dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli, che sono quelle attribuite al Ministero in materia di giuochi, scommesse, e concorsi pronostici, e in materia di riscossione e contenzioso delle accise sui tabacchi lavorati (art. 25, comma 2). La competenza sulle accise sui tabacchi viene, pertanto, esclusa da quelle attribuite all'Agenzia delle dogane (art. 63, comma 1);
- l'Agenzia del demanio viene trasformata in ente pubblico economico, (art. 61, comma 1), regolata dal codice civile (art. 66, comma 1), e viene dotata di un proprio patrimonio, costituito da un fondo di dotazione e dai beni mobili ed immobili strumentali alla sua attività (art. 65, comma 2)⁷⁰. Le viene attribuita anche la gestione dei beni confiscati (art. 65, comma 1). Inoltre, mentre per le altre Agenzie viene definito che gli statuti, i regolamenti e gli atti di carattere generale vengano approvati dal Ministro, per il Demanio l'approvazione viene limitata agli statuti, ai regolamenti ed ai bilanci, con l'esclusione, pertanto, degli atti di carattere generale (art. 60, comma 2);
- in relazione alle Agenzie la valenza della Convenzione stipulata con il Ministro, che in precedenza era annuale, diviene triennale, con adeguamento annuale per ciascun

⁶⁹ L'ufficio legislativo dell'Amministrazione sta predisponendo un DPR unico di organizzazione dei cinque dipartimenti del MEF.

⁷⁰ Secondo le informazioni fornite è in corso di predisposizione il decreto di individuazione dei beni che costituiranno il patrimonio iniziale dell'Agenzia.

esercizio finanziario (art. 59, comma 2). Il *comitato direttivo* viene sostituito dal *comitato di gestione*, nominato per la durata di tre anni e con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri e non più dal Presidente della Repubblica (art. 67, comma 3); gli incarichi del Direttore e del collegio dei revisori hanno durata triennale (art. 67, commi 2 e 4).

In merito alla suddetta modifica sulla durata delle Convenzioni, si è proceduto alla rivisitazione del modello delle stesse in ottemperanza ad uno specifico obiettivo assegnato al DPF dalla Direttiva 2003. In sintesi, è stato modificato l'approccio ai piani delle Agenzie passando dalla struttura *per attività* a quella *per obiettivi*, che risponde alla logica dell'attuazione degli indirizzi programmatici e delle disposizioni normative in materia tributaria.

Ad ogni obiettivo sono associati uno o più indicatori che ne misurano il livello di conseguimento attraverso l'identificazione di variabili significative, nonché le azioni che rappresentano le condizioni da realizzare da parte dall'Agenzia per il raggiungimento dell'obiettivo stesso (tra le azioni possono esservi specifici progetti di investimento). A ciascuna azione corrispondono indicatori e risultati attesi che ne misurano l'effettivo impatto per ciascun anno del triennio. Inoltre, nella Convenzione, è stato previsto lo sviluppo di un sistema condiviso DPF – Agenzie (con la partecipazione del partner tecnologico), per la pianificazione degli investimenti informatici, finalizzato a garantire il monitoraggio dell'avanzamento tecnico-fisico ed economico-finanziario dei progetti, anche in coerenza con le direttive emanate dal Ministro dell'innovazione tecnologica e dal CNIPA. Per la determinazione degli obiettivi si è seguito anche un criterio di significatività gestionale, valutata in relazione a quattro *dimensioni* che individuano l'intera gamma di fenomeni gestionali rilevanti: la qualità dei servizi erogati, l'efficienza economica e l'economicità, i processi organizzativi, la crescita e l'apprendimento.

L'articolo 2 prevede l'emanazione entro trenta giorni di un regolamento governativo volto a provvedere, fra l'altro:

- alla riorganizzazione degli Uffici di livello dirigenziale generale del Ministero⁷¹;
- al riordino degli Uffici centrali del bilancio finalizzato all'esigenza di uniformare le attività di gestione e monitoraggio dei flussi di finanza pubblica⁷²;
- al riordino del SeCIT per adeguare la struttura organizzativa e le modalità di funzionamento ai nuovi compiti assegnati al Servizio.

L'articolo 3 con riferimento al SeCIT, statuisce che:

- i membri di diritto del *Comitato di coordinamento* costituiscono il *Comitato di indirizzo strategico* della Scuola superiore dell'economia e delle finanze e che il Comitato di coordinamento è integrato dai capi dei dipartimenti del Ministero e dai direttori delle Agenzie fiscali;
- il direttore è nominato dal Ministro tra gli esperti del Servizio, e resta in carica per tre anni;
- il numero massimo di unità del personale addetto è ridotto da duecento a cento unità;
- l'approvazione, con successivo decreto ministeriale, da emanarsi entro sei mesi, delle nuove norme di funzionamento.

Lo stesso articolo 3 istituisce presso l'Amministrazione dei Monopoli una *Commissione per la trasparenza dei giochi*, con il compito di vigilare sulla regolarità dell'esercizio dei giochi.

Infine, sempre l'articolo 3, in relazione alla trasformazione dell'Agenzia del demanio in ente pubblico economico, prevede:

⁷¹ Non risulta sia stato effettuato.

⁷² Non risulta sia stato effettuato, è connesso al punto precedente e, in generale, a quanto previsto dalla legge 246/2002.

- entro sessanta giorni l'approvazione del nuovo statuto dell'Agenzia del demanio, approvato il quale il *comitato di gestione* entro sessanta giorni delibera i nuovi regolamenti di contabilità e di amministrazione;
- l'opzione entro tre mesi del personale in servizio per la permanenza nel comparto delle Agenzie fiscali o per il passaggio ad altra pubblica amministrazione.

E' stato nominato il Comitato di gestione ed è stato deliberato il nuovo Statuto dell'Agenzia, approvato dal Ministro il 28 gennaio 2004⁷³, mentre il regolamento di amministrazione e di contabilità è stato deliberato il 12 febbraio 2004 dal Comitato di gestione ed è stato approvato dal Ministro il 7 aprile 2004⁷⁴.

In merito alla trasformazione del Demanio in ente pubblico economico, il Dipartimento delle politiche fiscali precisa che il perseguimento della missione istituzionale *Gestione del patrimonio immobiliare dello Stato* era già stata connotata da criteri di imprenditorialità e redditività dall'art. 65 del d.lgs. n. 300 del 1999. In questa nuova logica, il patrimonio viene considerato una risorsa economica atta a creare valore sia in termini sociali che economici. La nuova forma giuridica implica, pertanto, il superamento delle rigidità gestionali, attraverso un assetto organizzativo più funzionale e dinamico, in modo da consentire all'Ente di svolgere le proprie attività conseguendo ricavi in misura sufficiente, almeno, a coprire i costi. Come già rilevato, la maggior autonomia del Demanio si sostanzia anche nel fatto che gli atti di carattere generale che ne regolano il funzionamento, come l'organizzazione interna e le modalità di utilizzo delle risorse assegnate, non siano soggetti ad approvazione esterna.

Tra il Demanio ed il Ministero è stato stipulato il *contratto di servizi* con validità triennale, 2004-2006, che ha per oggetto la prestazione sia di *servizi ordinari* (gestione dei beni patrimoniali e demaniali, gestione delle entrate ordinarie e gestione dei beni fuori portafoglio, come quelli confiscati), che di *servizi straordinari programmati* (vendite ed acquisti straordinari, operazioni finalizzate all'incremento del valore). Per la determinazione dei corrispettivi è prevista l'applicazione di tariffe differenziate, definite anche con riferimento al mercato per prestazioni assimilabili a quelle rese dall'Agenzia. Per l'esercizio 2004 è stato previsto un tetto a tali corrispettivi, pari a 137,75 milioni di euro.

4.1.2. Il Decreto del Presidente della Repubblica 3 luglio 2003, n. 227.

Il DPR costituisce il Regolamento per la riorganizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro dell'economia e delle finanze.

Con specifico riferimento all'area finanze del Ministero si evidenzia:

- nell'ambito degli *uffici di diretta collaborazione* vengono individuati quelli presso i quali operano gli Ufficiali della Guardia di finanza con funzioni di collegamento per le materie rientranti fra i compiti istituzionali del Corpo;
- l'ufficio del coordinamento legislativo è articolato in due distinte sezioni, *Ufficio legislativo Economia* e *Ufficio legislativo Finanze*, con la seconda competente per le questioni riferibili all'area finanze - art.24, comma 1, lettera d) del decreto legislativo n. 300 del 1999;
- Il Servizio per il controllo interno svolge le funzioni di valutazione e di controllo strategico nei confronti dell'Amministrazione e delle Agenzie fiscali. Il collegio è composto di cinque componenti, e si avvale di un ufficio di livello dirigenziale generale cui viene assegnato un contingente di personale costituito da un massimo di quarantacinque unità.

⁷³ Pubblicato sulla GU n. 48 del 27/02/2004.

⁷⁴ Pubblicato sulla GU n. 98 del 27/04/2004.

4.1.3. Il Decreto del Presidente della Repubblica 15 dicembre 2003, n. 385.

Il DPR costituisce il regolamento di organizzazione dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato.

L'Amministrazione è diretta dal direttore generale, con compiti di coordinamento, direzione e controllo degli uffici di funzione dirigenziale di livello generale, ed è responsabile dei risultati raggiunti. Si avvale di un numero massimo di cinque esperti distaccati dal SeCIT.

Nel dettaglio gli uffici di funzione dirigenziale di livello generale sono quattro:

- la *direzione per le strategie*, che definisce le strategie commerciali e promozionali in materia di giochi, scommesse, concorsi pronostici, lotto, lotterie nazionali;
- la *direzione per i giochi*, che provvede all'organizzazione e all'esercizio dei giochi, ecc.;
- la *direzione per le accise*, che cura l'attività provvedimentale per il rilascio delle concessioni amministrative nel settore della vendita dei tabacchi lavorati attraverso gli uffici periferici. Vigila sull'*Ente tabacchi italiani* (ormai però ceduto) e sui depositi fiscali dei tabacchi lavorati;
- la *direzione per l'organizzazione e la gestione delle risorse*.

Presso l'Amministrazione operano anche:

- il *Comitato generale per i giochi*, che coadiuva il Ministro nella formulazione degli indirizzi strategici per il settore;
- la *Commissione per la trasparenza dei giochi*, in sostituzione degli organismi e delle commissioni che esercitano funzioni di vigilanza sulla regolarità dell'esercizio di lotto, lotterie, ecc.;
- la *Consulta tecnica nazionale dei giochi*, con funzioni propositive e consultive in materia di lotto, ecc., nonché in tema di concessioni.

Il DPR, infine, modifica la dotazione organica in 1.417 unità, (di cui: 45 dirigenti, 351 dipendenti di area C, 954 di area B e 67 di area A), precedentemente delineata dal DPR n. 107 del 2001 (Regolamento di organizzazione del Ministero delle finanze), che aveva quantificato l'organico in 1.400 unità. Peraltro, non viene variato il complesso degli addetti previsto dal 107, ma l'incremento per i Monopoli viene compensato da un'eguale riduzione dell'organico del Dipartimento delle politiche fiscali, interamente a scapito della qualifica dirigenziale.

DIMENSIONAMENTO ORGANICO

UFFICI	Organico totale		Dirigenti generali		Dirigenti		Altri		Ruolo provvisorio ad esaurimento delle finanze	
	DPR 107/2001	DPR 385/2003	DPR 107/2001	DPR 385/2003	DPR 107/2001	DPR 385/2003	DPR 107/2001	DPR 385/2003	DPR 107/2001	DPR 385/2003
Dip. politiche fiscali	1.148	1.131	9	9	124	107	1.015	1.015		
Segret. Comm.ni Tributarie	2.682	2.682			19	19	2.663	2.663		
Monopoli	1.400	1.417	5	5	23	40	1.372	1.372		
Totale	5.230	5.230	14	14	166	166	5.050	5.050	6.395	6.395

4.2. Uffici di diretta collaborazione.

4.2.1. Servizio per il Controllo Interno (già S.In.Co.).

Come già evidenziato nel paragrafo 4.1.2, l'art. 4 del DPR n. 227 del 2003, nel riorganizzare gli uffici di diretta collaborazione del Ministro, ha istituito un unico Servizio

per il controllo interno con il compito di svolgere funzioni di valutazione e di controllo strategico nei confronti dell'Amministrazione e delle Agenzie fiscali. Il collegio è composto di cinque componenti, e viene istituito un ufficio di livello dirigenziale generale cui viene assegnato un contingente di personale costituito da un massimo di quarantacinque unità.

L'unificazione ha comportato il riordino complessivo dell'assetto interno che si è esplicitato, in fase di avvio, nella costituzione di quattro aree distinte per i diversi centri di responsabilità. In proposito va ricordato che per quanto riguarda la Guardia di finanza il Comandante generale riferisce direttamente all'autorità politica sul grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati.

Con esplicito riferimento alla trasformazione dell'Agenzia del demanio in ente pubblico economico, il Servizio interno evidenzia che sono in corso di approfondimento le implicazioni di tale trasformazione sulle modalità del controllo.

Il ciclo di pianificazione e controllo strategico consiste nella definizione delle linee guida per la formulazione della Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione, nella predisposizione della stessa e nel monitoraggio e controllo dei risultati conseguiti, derivando parametri e risultati attesi sia direttamente dal documento stesso, che dalle Convenzioni.

Per le Agenzie le attività di pianificazione e controllo sono articolate secondo lo schema del *deployment* degli obiettivi di politica pubblica formalizzati nell'Atto di indirizzo per la politica fiscale, in obiettivi strategici e di gestione. Ministro e Agenzie, sulla base di detto documento e attraverso le Convenzioni (l'attività di preparazione e di stipula, di controllo e di monitoraggio di queste è affidata al DPF), definiscono l'ammontare dei servizi erogabili, il complesso dei vincoli e dei criteri della gestione, il sistema dei finanziamenti, le regole e le modalità per la verifica dei risultati e delle funzioni di costo.

Il sistema informativo statistico unitario, previsto dall'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1999, è in fase di avvio, risultando sviluppate solo alcune applicazioni a supporto dell'attività di valutazione e controllo strategico.

La Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per l'esercizio 2003 era costituita, per la prima volta, da un documento unitario i cui destinatari sono i dirigenti preposti ai Centri di responsabilità del MEF, cioè i cinque Dipartimenti, il Corpo della Guardia di finanza, la Scuola Superiore e l'Amministrazione dei Monopoli. Venivano individuati gli obiettivi strategici ed operativi, nonché i programmi di azione che ciascun Centro di responsabilità era chiamato a perseguire per l'attuazione delle politiche di governo, formulate dal DPEF per gli anni 2003-2006, dalla legge finanziaria per l'anno 2003 e dagli altri documenti di programmazione, compreso l'atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale per il triennio 2003-2005. Il documento si articolava in quattro sezioni: priorità politiche, obiettivi dell'azione amministrativa del Mef, monitoraggio della Direttiva e attività formative rivolte alla dirigenza in materia di programmazione, controllo e valutazione.

Per l'esercizio 2004 la Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione è destinata anche al SeCIT che, "...accanto all'ormai limitata attività di alta vigilanza, sarà impegnato a supportare, nella sua rinnovata funzione di studio e di alta consulenza, le decisioni di natura politico-amministrativa, sia attraverso l'elaborazione di studi... che tramite il diretto apporto funzionale di singoli esperti all'attività dei dipartimenti e dell'Amministrazione dei Monopoli...". Come si vedrà meglio nel paragrafo che segue, al Servizio, vista l'attuale prevalente competenza tributaria degli esperti, viene chiesto di orientare la propria attività all'interno degli ambiti strategici del contrasto all'evasione, dell'equità e della redistribuzione del carico fiscale e della neutralità della tassazione ed efficienza economica.

4.2.2. Servizio consultivo ed ispettivo tributario (SeCIT).

Con la relazione sull'esercizio finanziario 2002 si è preso atto dell'ormai avvenuta radicale trasformazione del SeCIT, da organo di controllo con caratteristiche prossime a quelle di autorità amministrativa indipendente nel campo dell'accertamento tributario ad organismo di studio su tutti i temi della politica economica di volta in volta d'interesse del Ministro ai fini dell'attività di elaborazione delle strategie e degli interventi di politica economica. Tale trasformazione è avvenuta nell'arco di un quinquennio attraverso interventi legislativi delegati, posto che le uniche innovazioni introdotte con norme di legge ordinaria attengono a due profili del tutto secondari – l'estensione della possibilità di distaccare gli esperti del SeCIT anche presso Dipartimenti del Ministero dell'economia e delle finanze diversi dal DPF e l'interpretazione autentica sulla natura del rapporto di lavoro a tempo parziale per gli esperti tributari.

Due i principali problemi che venivano individuati fra quelli emersi al termine di questa trasformazione. Il primo riguardava l'incertezza sui contenuti effettivi della funzione di c.d. "alta vigilanza" sul funzionamento delle Agenzie e della Guardia di finanza. Il secondo problema atteneva allo squilibrio delle professionalità incardinate nel Servizio, posto che, all'assoluto prevalere dell'attività di studio/consulenza al Ministro, si contrapponeva una composizione professionale degli esperti che vedeva nettamente privilegiate le componenti con competenza amministrativo-controlli (24 esperti) e giuridico-istituzionale (11), a fronte di quella con competenza economico-quantitativa (9 in tutto).

L'esercizio 2003 si caratterizza anzitutto per il processo di ulteriore riforma ed assestamento sul piano normativo operato dal d.lgs. 3 luglio 2003, n. 173, concernente la riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze (e delle Agenzie fiscali), il quale, a norma dell'art. 1 della legge n. 137 del 2002, all'art. 1, colloca il SeCIT alle dirette dipendenze del Ministro, e non più fra gli uffici di diretta collaborazione del Ministro, ritornando, così, per questo aspetto, alla disciplina originariamente dettata dalla legge istitutiva del Servizio. Il Servizio è formato da 50 Esperti⁷⁵ nominati dal Presidente del Consiglio su proposta del Ministro per una durata massima di tre anni ed il loro incarico è rinnovabile una sola volta. Il SeCIT svolge la sua attività attraverso un'organizzazione per gruppi di lavoro, il cui numero è fissato dal Comitato di coordinamento. L'assegnazione degli Esperti ai gruppi di lavoro è affidata al Direttore.

Il Direttore è nominato dal Ministro ugualmente per un massimo di tre anni. Cura la predisposizione della relazione periodica sull'attività svolta dagli Esperti e l'esatta esecuzione degli studi agli stessi affidati e vigila sulla conservazione, agli atti del Servizio, degli elaborati degli Esperti. Tali studi sono atti riservati, salvo che il Ministro non ne autorizzi la pubblicazione. Ad essi possono comunque accedere il Ministro, i capi dei Dipartimenti del Ministero, il Comandante generale della Guardia di finanza ed i direttori delle Agenzie fiscali. Il Direttore propone al Ministro o al Comitato di coordinamento l'adozione delle misure ritenute necessarie al fine del conseguimento degli obiettivi programmati e cura la predisposizione della relazione periodica sull'attività svolta dagli Esperti. Il direttore del Servizio da ultimo nominato continua a svolgere le sue funzioni sino alla data di nomina del nuovo direttore, da effettuare entro sei mesi.

L'organo di indirizzo dell'attività del Servizio, con competenze di controllo e di proposta nei confronti del Ministro dell'economia e delle finanze, è il Comitato di

⁷⁵ In realtà il numero può essere maggiore giacché resta fermo quanto statuito dal disposto dell'art.4, comma 3-bis della legge n. 178/2002 a proposito della figura dell'Esperto a tempo parziale (introdotta da Decreto legislativo 15 ottobre 1999, n. 382), in base al quale "il rapporto a tempo parziale con gli Esperti può avvenire o tramite rapporto a tempo parziale o con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa" e "conseguentemente, fermo restando il principio del voto capitarlo, il numero degli esperti assegnabile al Servizio è rideterminato in proporzione al conseguente impegno lavorativo". Il relativo trattamento economico è commisurato in base alla percentuale di impiego (il 50% in genere) rispetto all'Esperto a tempo pieno.

coordinamento, composto da otto membri elettivi e da otto di diritto (Direttore, Comandante Generale della Guardia di finanza, Direttore Generale dei Monopoli, Direttore dell'Ufficio del Coordinamento Legislativo, Capo di Gabinetto del MEF, Presidente del SeCIn, Capo del DPF, Rettore della Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze). Il Comitato è integrato dai Capi dei Dipartimenti del Ministero e dai Direttori delle Agenzie fiscali. Sulla base delle Direttive del Ministro, adotta i criteri per la programmazione ed il coordinamento dell'attività degli Esperti; riferisce periodicamente sull'attività svolta da Servizio; esamina i risultati delle relazioni predisposte dagli Esperti procedendo all'approvazione delle relative delibere. Le delibere del Comitato di coordinamento esprimono pareri (interpretazioni normative) o suggeriscono modifiche legislative.

Oltre a ridurre da 200 a 100 il numero massimo delle unità di personale addetto, il Decreto legislativo prevede, fra l'altro, che:

- con regolamento da emanare, ai sensi dell'articolo 17, comma 4-*bis*, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto stesso, si provvede: al riordino del Servizio consultivo ed ispettivo tributario per adeguarne, in particolare, anche attraverso opportune semplificazioni, struttura organizzativa e modalità di funzionamento ai nuovi compiti assegnati al Servizio, con riferimento alle competenze del Ministero dell'economia e delle finanze;
- con decreto non avente natura regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro sei mesi, sono approvate le nuove norme di funzionamento del Servizio.

Nessuno degli adempimenti previsti ha avuto seguito. In particolare, non sono stati emanati i provvedimenti di attuazione. Il Comitato di coordinamento non si riunisce ormai da oltre un anno, con la conseguenza che nessuno dei referti sugli studi svolti è stato nel frattempo oggetto di esame e di delibera. Il Regolamento è fra l'altro atteso dall'Amministrazione anche perché dovrebbe chiarire come si concilino i compiti del Comitato con i nuovi e stringenti vincoli di riservatezza fissati, come si è visto, dal d.lgs. n. 173 del 2003 alla diffusione dei lavori del Servizio (la cui conoscenza è stata limitata al Ministro e solo ad alcuni e ben individuati componenti del Comitato di coordinamento). E' tuttavia evidente che la natura di atto riservato viene a riguardare gli studi elaborati dagli Esperti sia prima che dopo l'esame da parte del Comitato, nei confronti del quale, però, la riservatezza non può essere fatta valere, essendo, anzi, tale organo chiamato a completare e perfezionare l'iter di elaborazione dell'atto stesso. Meno chiara è piuttosto l'interpretazione da darsi a queste stesse disposizioni relativamente agli studi commissionati direttamente *ad personam* dal Ministro a singoli Esperti e di cui il Servizio non viene a conoscenza se non in casi sporadici. Così come resta da chiarire in proposito anche il ruolo del Direttore del Servizio ed il seguito eventualmente da darsi in sede di relazione periodica sull'attività svolta dal Servizio.

Sul piano della programmazione e della concreta operatività, va rilevata la caratteristica della prevalenza e dell'estensione delle attività di studio e di consulenza, con l'attività di vigilanza limitata all'affidamento ed allo svolgimento di due soli incarichi. Gli studi commissionati al Servizio dal Ministro sono stati venticinque, ai quali si aggiungono gli incarichi di consulenza affidati direttamente dal Ministro a sei Esperti e gli studi frutto di spontanea iniziativa di singoli esperti, avviati anche per effetto del ridottissimo impiego del Servizio sul versante della vigilanza. Il Servizio informa sulla sostanziale conclusione di tutto il programma 2003, facendo presente che i rarissimi casi in cui il referto conclusivo non è stato ancora reso risentono di ritardi nella trasmissione di dati da parte delle Agenzie. A tal proposito, si precisa che, con la recente sigla di un protocollo d'intesa fra SeCIT e le Agenzie per l'attuazione dell'art. 13 delle Convenzioni 2003 (riguardante proprio

l'acquisizione di dati per le proprie finalità istituzionali da parte del Servizio), è ragionevole attendersi per il futuro una minore incidenza di tali ritardi sui tempi di produzione del SeCIT.

Problematico appare, poi, un confronto fra il prodotto 2002 e quello 2003: non è agevole, infatti, differenziare i prodotti del 2001 da quelli del 2002, poiché l'evoluzione normativa che ha attraversato il biennio ha portato il Ministro ad emanare direttive per il SeCIT che si sono andate integrando senza attribuire le attività ai singoli anni. Operando un confronto direttamente con il biennio, si può comunque evidenziare come rispetto ai 98 prodotti di quel periodo (comprendenti 16 attività di consulenza) il 2003 ne conferisce 33. A tal proposito, tuttavia, l'Amministrazione annota che il biennio di confronto ha annoverato 26 studi di iniziativa del SeCIT – portati avanti per superare un momento di inerzia causato dalle notevoli incertezze normative che interessavano all'epoca il Servizio – il cui peso è da considerarsi sensibilmente inferiore a quello medio consueto.

Venendo ad esaminare i contenuti dell'attività svolta, va anzitutto ribadito che le due uniche attività di vigilanza svolte hanno riguardato gli uffici di una sezione doganale, la prima, e la gestione dei beni confiscati, la seconda. Va poi detto che gli studi dei quali il Servizio ha dato notizia sono nel complesso 42 e cominciano a riflettere l'avvenuto allargamento del campo di analisi dalla sola area tributaria a quella dell'intera politica economica e finanziaria. Sono ben otto, infatti, gli studi in tema di governo dell'economia, della spesa pubblica e dell'efficienza della P.A.: dalla riforma della legge finanziari alla centralizzazione degli acquisti nella P.A., dal prezzo di vendita al pubblico dei medicinali alla disciplina del patrimonio immobiliare pubblico in ambito UE, dagli effetti redistributivi dell'aumento delle pensioni minime, dall'impatto sociale dell'uscita, anche incentivata, dal mercato del lavoro al monitoraggio da parte della RGS della spesa sanitaria, per l'università e per gli enti locali alla razionalizzazione della gestione dei beni confiscati alle associazioni criminali.

Ben più numerosi (34 su 42) gli studi relativi all'area tributaria. Tra questi studi ne troviamo nove ispirati a quella che è stata sempre ritenuta la missione propria del Servizio in materia di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale e di attività di controllo. Gli studi in quest'ambito hanno riguardato i tassi di persistenza delle verifiche a società di capitali, l'impatto e le esperienze nell'emersione del sommerso ed i rapporti fra economia sommersa, condoni e studi di settore, i *transfer prices*, i controlli doganali, i rapporti tra uffici finanziari ed uffici giudiziari e l'analisi delle implicazioni patrimoniali e tributarie della criminalità di tipo mafioso. Numerosi sono però gli studi legati a temi diversi, a cominciare da quelli relativi alla valutazione degli effetti della riforma del sistema tributario (quattro, fra cui uno sugli esiti redistributivi e progressività per tipologie familiari e reddituali), ai problemi di funzionamento dell'Amministrazione finanziaria (cinque, di cui tre sui giuochi e sulle scommesse, uno sul sistema informativo e una sulla riforma della riscossione) ed al federalismo fiscale (quattro). Ben dodici sono, infine, gli studi sul tema del fisco e della globalizzazione dell'economia.

In linea con la tendenza affermata nel corso degli ultimi due anni appaiono gli obiettivi di studio per la prima volta tempestivamente fissati con la Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione emanata dal Ministro il 27 gennaio 2004, con la raccomandazione di prevedere, qualora le risorse lo consentano, ulteriori autonome iniziative di studio (elusione fiscale, agevolazioni tributarie, tassazione della famiglia, trattamento fiscale della previdenza integrativa, valutazioni quantitative connesse all'introduzione dell'IRES e ai possibili sviluppi in sede europea sulla tassazione dei redditi societari, politica fiscale e lotta all'inflazione). L'indicazione di temi di studio tutti riconducibili alla politica tributaria viene motivata, come si è già visto, con la prevalente formazione tributaria degli Esperti attualmente in forza al SeCIT.

Alla richiesta della Corte di far conoscere l'esito che l'attività del Servizio ha avuto in termini di innovazioni introdotte nel sistema impositivo, nelle procedure e nell'apparato amministrativo del Ministero, l'Amministrazione ha risposto che specifici input sono individuabili nello studio dedicato alla delega per la riforma del fisco e la sua attuazione e in apporti specifici dei componenti del Servizio in gruppi di lavoro concernenti IRES e IRE. Notevole sarebbe altresì stato l'apporto del Servizio attraverso l'organizzazione di un ciclo di sei seminari sul tema generale "Il Fisco italiano e l'Europa", che ha visto la partecipazione di numerosi operatori e studiosi del settore con la trattazione, in un'ottica europea, degli argomenti della tassazione dei consumi, della riforma della tassazione delle società di capitale e delle persone fisiche, del finanziamento del bilancio, dell'adempimento spontaneo (*compliance*) e della finanza decentrata.

Per quanto riguarda le risorse umane disponibili e il loro impiego, la consistenza complessiva è nel corso del 2003 diminuita di 10 unità, da 157 a 147. Il totale del personale di collaborazione è diminuito di 10 unità, da 116 a 106. Formalmente quasi invariata, invece, la consistenza degli Esperti (da 41,5 all'1/1/2003 a 41 al 31/12/2003): nel corso dell'anno si sono registrate una cessazione per scadenza dall'incarico e cinque dimissioni, mentre sono stati nominati sei nuovi esperti. E', però, aumentata la consistenza degli Esperti distaccati, da 7,5 a 10,5⁷⁶. Conseguentemente, gli Esperti effettivamente presenti sono 30,5 rispetto ai 34,5 di inizio anno. Gli Esperti a tempo parziale sono nove (di questi, tre in posizione di distacco ed uno dimissionario a fine anno).

Le risorse finanziarie destinate al trattamento economico degli esperti SeCIT ed ai compensi accessori corrisposti ai collaboratori ammontano complessivamente a circa 7,7 milioni, di cui 884 mila euro per compensi accessori ai collaboratori e 6,8 milioni per stipendio e indennità agli Esperti (circa 2,6 milioni di euro per stipendio e 4,2 per indennità). Ripartito per missione istituzionale, il totale dei compensi accessori (5,1 milioni di euro) vede nettamente prevalere la prevenzione e la repressione delle violazioni agli obblighi tributari (61 per cento), seguita dal supporto all'attività istituzionale dell'Amministrazione (24 per cento), dall'indirizzo politico (10 per cento) e dalla regolamentazione e dal coordinamento del sistema della fiscalità (5 per cento). Si tratta, però, di una distribuzione di cui andrebbero esplicitati i criteri di determinazione, posto che non si comprende a prima vista come si raccordi con la natura e la composizione dell'attività svolta.

L'analisi compiuta porta anzitutto a ribadire le considerazioni conclusive formulate nella relazione dello scorso anno in ordine all'incertezza normativa sui contenuti effettivi della funzione di c.d. "alta vigilanza" sul funzionamento delle Agenzie e della Guardia di finanza, che va quest'anno integrata con la constatazione dell'irrelevanza sul piano operativo, nonostante la "domanda potenziale" esistente anche in relazione al protrarsi della stagione dei condoni. Data la rilevanza e la criticità del tema, la Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha per l'anno in corso programmato lo svolgimento di un'apposita indagine⁷⁷. Per quanto riguarda la seconda considerazione formulata lo scorso anno, è da ritenersi che il ricambio di sei Esperti avvenuto nel corso del 2003 abbia in parte attenuato lo squilibrio delle professionalità incardinate nel Servizio rispetto alle funzioni ora svolte. Va peraltro aggiunto il rilievo in ordine al protrarsi della situazione di difficoltà e di incertezza nel funzionamento del Servizio dovuta alla mancata emanazione del regolamento di riordino del SeCIT e del decreto ministeriale di approvazione delle nuove norme di funzionamento, come previsto dal decreto legislativo n. 173 del 2003.

⁷⁶ Uno al DPF, aggiungendosi agli altri otto già nella stessa posizione, uno ai Monopoli di Stato, uno al Dipartimento del Tesoro ed uno alla RGS.

⁷⁷ "Le nuove forme dell'alta vigilanza sull'attività di accertamento: attività svolta e risultati conseguiti" – Indagine n. I.4 – Deliberazione n. 1/2004/G.

4.3. Dipartimento per le politiche fiscali.

4.3.1. La direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2003.

Il Documento prevedeva che il Dipartimento, nell'esercizio della missione istituzionale di regolazione e coordinamento del sistema della fiscalità, perseguisse i seguenti obiettivi strategici:

- concorso alla realizzazione della *riforma fiscale*, attraverso la semplificazione del sistema tributario, supportando le iniziative finalizzate alla riduzione del carico fiscale e all'incentivazione dell'occupazione e dello sviluppo della previdenza complementare;
- supporto per il semestre di Presidenza italiana dell'Unione Europea;
- vigilanza sulla trasparenza e correttezza delle funzioni fiscali esercitate dalle Agenzie fiscali ed agli altri Enti della fiscalità;
- definizione del sistema di relazione col partner tecnologico SOGEI SpA (Società Generale di informatica), e sviluppo del sistema informativo economico – fiscale definendo gli elementi per la rilevazione e gestione dei dati relativi al gettito, ripartito su base regionale;
- razionalizzazione organizzativa e valorizzazione delle risorse umane, mediante l'attività formativa e l'integrazione fra gli uffici;
- contenimento dei costi e allocazione economica delle risorse, con l'impegno, in particolare, ad incrementare l'efficienza economica del sistema delle Agenzie ed a sviluppare un modello di gestione dei flussi di cassa delle stesse;
- diffusione dell'applicazione e dell'utilizzazione della tecnologia *web* nell'ambito del processo tributario e sviluppo del flusso informativo interno su supporto elettronico. Si doveva, inoltre, definire, un modello di rilevazione della qualità erogata e percepita dei servizi ai contribuenti, anche individuando indicatori di qualità condivisi con le Agenzie;
- raggiungimento dell'efficiente gestione delle risorse umane, economico-finanziarie e strumentali a supporto dell'attività giurisdizionale delle Commissioni Tributarie;
- supporto all'Agenzia delle entrate in materia di definizione automatica dei redditi di impresa e di lavoro autonomo per gli anni pregressi mediante l'istituto dell'autoliquidazione.

Per lo svolgimento dei compiti ad esso attribuiti la direttiva assegnava al Dipartimento:

- in termini di personale 3.582 unità, di cui 2.638 destinate alle Segreterie degli organi di giustizia tributaria;
- in termini di risorse finanziarie di competenza 37.040 milioni di euro, di cui:

1.062	per spese di funzionamento
34.422	per spese di interventi
494	per spese di investimento

Risulta peraltro difficile verificare questi dati, non essendo specificata la modalità di aggregazione delle voci.

4.3.2. Analisi del referto 2003 del Servizio di controllo interno.

Dal referto si ricavano una serie di elementi di valutazione sull'attività svolta dal DPF. Attuazione e valutazione degli obiettivi

- Riforma fiscale - Il Dipartimento ha contribuito a delineare la legge n. 80 del 2003 sui principi fondamentali del processo di riforma del sistema fiscale, la cui prima fase realizzativa è stata definita dal decreto legislativo n. 344 del 2003 (IRES).

- Sul fronte europeo - il Dipartimento ha fornito il supporto al semestre di Presidenza dell'UE, in particolare approfondendo gli aspetti tecnici sul *pacchetto fiscale* relativo alle proposte di direttive in materia di tassazione sul risparmio, regime fiscale comune per i pagamenti transfrontalieri e per le *royalties*. Sono state approvate cinque direttive in materia fiscale.
- *Governance* del sistema fiscale - Secondo il Servizio di controllo interno sarebbero emersi elementi di criticità in merito all'obiettivo *Vigilanza sulla trasparenza e correttezza delle funzioni fiscali esercitate dalle Agenzie fiscali ed agli altri Enti della fiscalità*, per il quale non sarebbero stati completamente raggiunti i risultati attesi. Infatti è stato portato a termine il programma di analisi dei procedimenti per l'anno 2003, ma non quello per le relazioni di conformità programmate, a causa delle difficoltà oggettive nel reperire i dati dalle Agenzie. Questo, se da un lato denota la non completa attuazione della riforma del Ministero che attribuisce al Dipartimento la verifica dell'esercizio delle funzioni fiscali svolte dalle Agenzie, dall'altro evidenzia una "...non piena collaborazione ad attività che ... possono dar luogo ad una percezione di lesione della propria autonomia".
- Governo delle informazioni economiche – fiscali – Sono state poste in essere le azioni necessarie per la predisposizione dei documenti di finanza pubblica, attraverso la costruzione di modelli revisionali del gettito fiscale. Per la consuntivazione delle entrate tributarie "...permangono alcune carenze in ordine alle analisi ex post...", per la misurazione degli effetti della manovra di *fiscal policy*. Per il miglioramento delle informazioni relative al gettito dei tributi classificato territorialmente, l'apposito sistema informativo (Piano triennale di automazione 2004-2006) dovrebbe, a regime, garantire un interscambio di informazioni tra lo Stato e le autonomie in materia tributaria e consentire le valutazioni ex ante ed ex post a supporto delle scelte di politica fiscale. Come si vede, il Servizio di controllo interno fa proprie le osservazioni formulate in proposito dalla Corte.
- Razionalizzazione organizzativa e valorizzazione risorse umane – La qualificazione formativa del personale ha interessato 64 unità di livello dirigenziale, per complessivi 151 giorni di corso. Per la *messa a regime del controllo di gestione* è stato attuato il processo di programmazione operativa e di predisposizione del piano dei conti. Viene segnalato che il Dipartimento mostra delle difficoltà nel programmare e consuntivare le risorse finanziarie inerenti le attività, in particolare quelle progettuali. In relazione alla allocazione delle risorse umane, questa non sarebbe stata migliorata dagli interventi posti in essere al fine di razionalizzare l'organizzazione della struttura: la missione istituzionale ha assorbito il 42 per cento delle risorse, le funzioni prioritarie l'8 per cento, mentre il 50 per cento è stato impiegato per la funzione *Giurisdizionale- tributaria*.
- Contenimento dei costi e allocazione *economica* delle risorse – l'obiettivo si concretizza nel monitorare i costi del sistema fiscale, specie delle Agenzie, fissando nelle Convenzioni incrementi degli obiettivi quantitativi, a parità di stanziamento. I risultati ottenuti si sarebbero attestati a livello minimo.
- Applicazione della tecnologia dell'informazione al sistema della fiscalità: in merito all'obiettivo relativo alla "telematizzazione del processo tributario" il risultato principale atteso per il 2003, ossia il completamento della sperimentazione dell'invio telematico degli atti e dei ricorsi, risulta ancora in corso. Sono state poste le basi per l'attuazione del "programma di miglioramento della qualità e della *customer satisfaction*".

4.3.3. Risorse umane e finanziarie.

Al 31 dicembre 2003 l'organico del Dipartimento presentava 943 unità⁷⁸, a fronte di una previsione di 944. La distribuzione all'interno delle fasce funzionali mostra una maggior presenza per i dirigenti ed i funzionari C3.

Il *budget economico* 2003 è riportato nel prospetto seguente.

(milioni di euro)

Voci di costo	Previsione 2003 (Direttiva)	Rielaborazione previsione a seguito variazioni bilancio (a)	Costi sostenuti al 31.12.2003 (b)	Avanzamento % (a)/(b)
costo del personale	126,17	139,01	138,47	99,61
di cui: retribuzioni	121,86	123,55	125,87	101,88
costi di gestione	44,87	141,82	131,85	92,97
di cui: prestazioni di servizi da terzi	39,40	112,78	112,08	99,38
ammortamenti	14,36	8,32	8,65	103,97
TOTALE	185,40	289,15	278,97	96,48

I due valori superiori a 100 per l'avanzamento delle retribuzioni e degli ammortamenti, sono dovuti rispettivamente alla corresponsione di una quota del *fondo unico di amministrazione* superiore al previsto, e ad un maggiore ammontare di investimenti effettuati nell'anno.

Il Dipartimento ha confrontato i costi sostenuti in relazione alle *missioni istituzionali*, associandoli alle ore persona impiegate per ciascuna di esse, comprese le funzioni svolte dalle Segreterie delle Commissioni tributarie e dalla Segreteria del Consiglio di Presidenza della Giustizia tributaria. A consuntivo risulta, nel complesso, un avanzamento di poco inferiore al 100 per cento, nonostante per alcune funzioni siano stati superati i livelli programmati in termini di risorse sia umane che finanziarie.

(migliaia di euro)

Missione istituzionale	Risorse umane (ore persona)		Avanzamento %	Risorse finanziarie		Avanzamento %
	programma 2003	Consuntivo 31.12.2003		programma 2003 (ore)	consuntivo 31.12.2003	
supporto al policy making	171.980	180.634	105,03	9.717	10.010	103,02
governance	208.804	202.374	96,92	11.797	11.215	95,07
servizi ai cittadini e alle imprese	19.131	19.167	100,19	1.081	1.062	98,24
supporto alla funzione giurisdizionale tributaria	2.516.862	2.524.371	100,30	142.202	139.890	98,37
supporto all'attività istituzionale dell'amministrazione	2.201.058	2.107.527	95,75	124.359	116.790	93,91
TOTALE	5.117.835	5.034.073	98,36	289.156	278.967	96,48

⁷⁸ di cui 7 esperti del Se.C.I.T., assegnati al Servizio di vigilanza, a chiusura dell'esercizio 2002 le unità erano 967.

Nell'Allegato 8 si riporta la distribuzione delle risorse umane, in termini di ore/persona, sia programmata che consuntivata, per il biennio 2002-2003. Mentre nel 2002 si era registrato un incremento tra programma ed consuntivo pari al 3,5 per cento, frutto di andamenti molto differenziati per ciascuna missione (con due punte rappresentate da un decremento del 62,1 per cento per i *Servizi ai cittadini ed alle imprese*, ed una crescita del 33,8 per cento per la *Governance* del sistema della fiscalità), per l'esercizio 2003 lo scostamento tra programma e consuntivo mostra una contrazione dell'1,6 per cento, con variazioni per le singole missioni molto più attenuate: in particolare, si rileva un incremento del 5,0 per cento per il *Supporto all'elaborazione delle politiche fiscali* ed una contrazione del 4,2 per cento per la voce *Oneri indivisibili e non altrove classificabili*. Rispetto al consuntivo 2002, si evidenzia una contrazione del 3,8 per cento, riconducibile alla funzione giurisdizionale tributaria (-6,7 per cento).

4.3.4. Elementi emersi dalle risposte alle richieste istruttorie della Corte.

In relazione ai **servizi ai contribuenti** il DPF svolge un servizio di informazione generale sul sistema tributario (statale, regionale locale ed internazionale), e le sue strutture attraverso il sito *internet* portale dell'Amministrazione finanziaria, che consente di accedere ad informazioni sulla legislazione, sugli adempimenti, sulla modulistica, sulle Commissioni tributarie ed il contenzioso. Sullo stato delle relazioni con i contribuenti è stato avviato, in collaborazione con le Agenzie, l'*Osservatorio della Soddisfazione del Contribuente*, che nel corso del 2003 ha avviato le prime rilevazioni. Inoltre, è stato messo a punto il primo *Programma di miglioramento della qualità dei servizi fiscali* per il 2004, che dovrà essere attuato dalle Agenzie dopo il recepimento delle Convenzioni 2004 – 06.

E' in via di introduzione il **sistema documentale** per la gestione del protocollo informatico e del flusso di lavorazione dei documenti, in grado di scambiare informazioni e servizi per via telematica: nel corso del 2004 ne è prevista l'attivazione presso alcuni uffici pilota. Al fine di soddisfare le esigenze di integrazione amministrativa, il prodotto è quello adottato dalla struttura del MEF nel suo complesso. L'applicazione di questo sistema presuppone cambiamenti strutturali ed organizzativi con conseguenti corsi di formazione per il personale.

Ai sensi dell'art. 26 della legge n. 289 del 2002 (finanziaria per il 2003), il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, approva il *Piano triennale per l'informatica della PA*. L'Amministrazione finanziaria, per le aree di propria competenza, propone una bozza di piano triennale specificando, per il primo anno del triennio, i progetti di sviluppo, la gestione dei sistemi informativi, le implicazioni organizzative, i tempi ed i costi.

Il DPF assicura il controllo del piano annuale dell'informatica e dei relativi progetti attraverso il monitoraggio e l'aggiornamento annuale del piano triennale, l'elaborazione del consuntivo annuale delle attività. Nel corso del 2003 si è provveduto ad impostare il progetto *Pianificazione e monitoraggio del sistema informativo della fiscalità* che si pone l'obiettivo di costituire una piattaforma di *governance* degli investimenti informatici, di ausilio alla definizione di un sistema codificato di relazioni con le Agenzie e le altre strutture dell'amministrazione fiscale. Per i singoli Centri di responsabilità dell'area finanze sono state completate le attività di autovalutazione, ai sensi della Direttiva del Ministro per l'innovazione e le tecnologie del 2002, relativa alla *Sicurezza informatica e delle telecomunicazioni nelle A.P.*.

L'Amministrazione, inoltre, è stata coinvolta dal CNIPA nel *Case study* relativo alla migrazione dalla RUPA al nascente *Sistema pubblico di connettività*, in riferimento ai gruppi di lavoro per la definizione della nuova architettura di rete.

E' stato avviato un *benchmarking* informatico internazionale, diretto ad alcuni Paesi esteri maggiormente significativi per la qualità dei servizi resi ai contribuenti, con la finalità di procedere alla rilevazione delle tecnologie informatiche nei processi di servizio ai cittadini ed alle imprese finalizzati agli adempimenti fiscali.

Per la formazione informatica le strategie formative devono essere realizzate previo coordinamento tra tutte le strutture interessate, DPF, Agenzie, Gdf, S.S.E.F., Monopoli, coerentemente con gli obiettivi di *e-government* fissati dal Comitato dei Ministri per la Società dell'Informazione nel febbraio 2002 e nel rispetto dei principi specifici delle azioni amministrative previsti dalle norme organizzative del nuovo Ministero.

In relazione alle risorse umane la situazione è la seguente (la *dotazione* totale è quella definita dal DPR n. 107 del 2001).

Piante organiche e presenze effettive al 31.12.03

Strutture	Personale		Dirigenti		TOTALE	
	dotazioni	presenti	dotazioni	presenti	dotazioni	presenti
DPF	1.015	942	133	98	1.148	1.075
Gabinetto(ufficio legislativo, uffici dei Sottosegretari)	0	33	0	7	0	33
S.In.Co.	0	11	0	3	0	11
SeCIT.	98	92	2	5	100	94
S.S.E.F.(*)	123	104	15	14	138	119
Segreterie Commissioni Tributarie	2.663	2.554	19	17	2.682	2.573
TOTALE	3.899	3.736	169	144	4.068	3.905

(*): dotazione risultante dalla Direttiva per il 2004

Fonte: elaborazione Cdc su dati DPF.

Il DPF ha introdotto un sistema di contabilità economica analitica, ai sensi della legge n. 94 del 1997 e del decreto legislativo n. 279 del 1997, per porre in relazione i costi (valore delle risorse impiegate), con gli obiettivi prefissati e verificare l'andamento della gestione attraverso il confronto tra i costi previsti e quelli effettivamente sostenuti. In particolare si è provveduto a :

- classificare i dati per centri di costo e missioni istituzionali,
- definire il piano dei conti,
- individuare le fasi della contabilità economica: formulazione del *budget*, gestione e controllo nel corso dell'esercizio, consuntivazione (per gli uffici centrali del DPF e le Commissioni tributarie).

Nel corso del 2003 il processo di rilevazione dei costi è stato articolato in funzione: della rilevazione e attribuzione dei costi diretti e indiretti per singolo centro di costo, del consolidamento dei dati, della riconciliazione dei risultati economici con quelli finanziari (per passare dalla contabilità economica a quella finanziaria), e della trasmissione dei dati alla RGS per via telematica (*portale di contabilità economica* recentemente introdotto dalla RGS).

4.3.5. Sistema informativo.

La gestione informatica del Ministero dell'economia e delle finanze è basata sui sistemi informativi delle due preesistenti amministrazioni⁷⁹: presso ogni dipartimento

⁷⁹ Per l'area finanze il *partner* tecnologico è la SOGEI (divenuta nel maggio 2003 interamente pubblica con l'acquisizione da parte del DPF), la Società svolge tutte le attività informatiche finalizzate alla gestione dei

operano autonome strutture informatiche, così come l'informatica è seguita da specifiche unità organizzative nelle Agenzie fiscali, nella Guardia di finanza e nell'Amministrazione autonoma dei monopoli. Il decreto legislativo n. 300 del 1999 affida il governo strategico dell'informatica tributaria al DPF e la effettiva gestione alle Agenzie fiscali.

L'area Finanze del MEF ha maturato un'esperienza quasi trentennale nell'impiego delle tecnologie informatiche: SOGEI è diventato partner tecnologico per lo sviluppo, la gestione e la conduzione del sistema informativo del ministero delle finanze sin dal settembre 1976. Le tecnologie informatiche di base (alfabetizzazione informatica) sono state da tempo internalizzate da parte di tutta l'Amministrazione ex Finanze (e ciò spiega, fra l'altro, la minore spesa per la formazione informatica in quest'ambito rispetto ad altre amministrazioni).

Il 2003 ha visto due sviluppi fortemente innovativi: la completa pubblicizzazione del partner tecnologico SOGEI e la fine del rapporto di tipo concessorio, con il passaggio al contratto di servizi. La Corte ha di recente avuto modo di condurre un esame approfondito delle conseguenze di questi sviluppi con la redazione di due referti, il primo specificamente centrato sull'informatica tributaria⁸⁰ e il secondo che, pur riguardando le questioni più generali di tutta l'informatica pubblica, dà alle questioni della gestione del sistema informatico della fiscalità un rilievo tutto particolare⁸¹. Dalle analisi svolte chiaramente emerge che il governo dell'informatica tributaria presenta due punti di criticità. Il primo riguarda il modello di gestione delle tecnologie informatiche, tuttora ancorato ad una molteplicità di canali autonomi di spesa: si tratta di un modello che ha fatto il suo tempo, perché può risultare finanziariamente costoso e tecnologicamente ed organizzativamente obsoleto.

La scelta – praticamente unanime – che fanno oggi le grandi organizzazioni private e pubbliche – all'estero, ma anche in Italia – è sostanzialmente quella di sistemi informativi unitari ed integrati, capaci di sfruttare tutte le sinergie possibili (dati, applicazioni, sicurezza, servizi di base, e così via). Nel nostro caso, il modello integrato è anche funzionale all'effettivo coordinamento e monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica. Generalizzata è, poi, l'adozione di architetture tecnologiche *web*, che puntano su modelli di rapporti cliente-fornitore *on demand* e si caratterizzano per la fornitura di servizi trasversali a tutta l'organizzazione, con l'effetto di indurre drastiche riduzioni di costo.

Restare ancorati al vecchio modello sarebbe ancora più pericoloso oggi, dopo la recisione dei legami – quanto meno di comunanza obbligata di linguaggio e di logica – con il mondo industriale, che si è determinata con la completa pubblicizzazione del partner tecnologico. A tal proposito, va anzi rilevato che uno dei problemi di fondo da risolvere è proprio quello di come ricostruire per i partner tecnologici pubblicizzati del sistema informativo di finanza pubblica un quadro di riferimento che risponda a logiche proprie di economia aziendale.

Il secondo punto di criticità si riferisce al problema del riequilibrio dei rapporti Amministrazione/partner tecnologico. Nel passato il rapporto è stato sicuramente squilibrato a favore del partner tecnologico, con tutte le conseguenze che ciò ha comportato in termini, sia di basso grado di competitività (prezzo/qualità) dei prodotti e dei servizi fruiti, sia di supplenza del partner tecnologico nell'espletamento di funzioni strategiche proprie dell'Amministrazione e sia ancora nella gestione diretta da parte dell'Amministrazione di attività proprie del mondo della produzione. Con la conseguente presenza nell'ambito dell'Amministrazione di personale informatico scarsamente adatto a svolgere funzioni di

tributi, all'operatività degli uffici finanziari, alla fornitura dei servizi ai contribuenti, alla formazione del personale, alla gestione e sviluppo del sistema informativo.

⁸⁰ "La gestione dell'informatica tributaria", Deliberazione n.7/2004/G del 18 febbraio 2004.

⁸¹ Referto in materia di informatica pubblica, delibera n. 8/contr/ref/04, aprile 2004.