

funzionamento del sistema di monitoraggio. Per la definitiva implementazione si è in attesa che la SOGEI risolva le problematiche emerse nella fase di sperimentazione, riconducibili essenzialmente alla corretta acquisizione di dati relativi all'accertamento ed alla riscossione, rivelatisi in alcuni casi parzialmente inesatti o imprecisi (percentuale realizzativa 100 per cento).

Al di là dei contenuti, estremamente generici, della direttiva ministeriale, la Guardia di finanza ha avviato una procedura di controllo, denominata "Si.Qual", ormai prossima alla definitiva implementazione e destinata a misurare la qualità esterna ed interna delle verifiche generali compiute dai competenti uffici del Corpo. E' inoltre già ampiamente operativa la procedura M.U.V. (Modello unificato di versamento), volta a realizzare una integrazione dei dati relativi all'esito degli accertamenti con quelli dell'imposta effettivamente versata, al fine di realizzare un controllo basato su un metodo il più possibile obiettivo ed analitico dell'effettivo esito dell'attività di accertamento in una prospettiva unitaria ed interattiva.

3.8 Scuola superiore dell'economia e delle finanze.

Come evidenziato nel paragrafo 1.1, la Scuola superiore dell'economia e delle finanze è stata chiamata a svolgere, a partire dall'esercizio finanziario 2003, attività nei settori di interesse dell'intero Ministero riunificato, con conseguente necessità di una riorganizzazione interna delle strutture amministrative e didattiche e di un riequilibrio delle professionalità presenti. In relazione a quanto sopra, la Sezione del controllo sulla gestione ha deliberato lo svolgimento di una specifica indagine volta a verificare lo stato di attuazione del predetto processo di adeguamento e la effettiva capacità della Scuola di fronteggiare i nuovi compiti assegnati. Agli esiti della predetta indagine, in avanzata fase di conclusione, si fa in questa sede ampio rinvio.

La complessiva attività della Scuola superiore è stata interessata, nell'esercizio 2004, da rilevanti fattori organizzativi (logistici, funzionali e di organico) che hanno comportato effetti sulla operatività della struttura, provocando, in certi casi, un differimento di percorsi formativi già programmati e la rimodulazione di taluni obiettivi.

Particolari difficoltà sono state determinate dal temporaneo trasferimento forzato della sede, dall'annullamento di taluni corsi programmati dalle amministrazioni committenti e dalla diminuzione di circa il 12 per cento del personale amministrativo nel corso dell'esercizio (da 138 a 122 unità).

L'attività della Scuola si è sostanziata, così come previsto dalla direttiva ministeriale, in iniziative rivolte a personale del MEF, in una offerta didattica esterna, rivolta agli enti della fiscalità e ad altre pubbliche amministrazioni, ed in una attività di alta formazione e convegnistica.

Risultano complessivamente erogate nell'anno 624.277 ore di formazione indirizzate a 16.585 partecipanti di cui circa la metà interni alla Amministrazione.

Le risorse finanziarie impiegate per l'espletamento dei corsi (compensi per docenti tutor e spese per missioni) ammontano a 3.678,3 milioni (circa il 64 per cento degli stanziamenti definitivi del bilancio della struttura).

A seguito delle iniziative esterne la Scuola superiore ha accertato entrate proprie per un importo pari a 6,85 milioni, rispetto ad una previsione decisamente inferiore (1,3 milioni).

Merita di essere segnalato il sistema di valutazione della attività didattica, già basato, in attesa del conseguimento della certificazione di qualità, sul rispetto della normativa ISO 9000.

In particolare, la valutazione della attività di formazione trova il suo punto di forza nei questionari di gradimento compilati al termine dei corsi, (circa 10.000 nel 2004), dai quali è emerso un giudizio positivo pari in percentuale al 93,5 per cento, sul valore aggiunto fornito dal corso. Il 90 per cento dei discenti ha, inoltre, positivamente valutato l'utilità dei temi trattati per l'arricchimento personale e per la applicabilità al lavoro svolto e da svolgere. Positivo anche il giudizio sulle attrezzature didattiche e sulla metodologia di insegnamento (95 per cento).

Nel corso del 2004, ai sensi dell'art.6 del decreto ministeriale n. 301 del 2000, contenente la disciplina e della organizzazione interna e le norme per il funzionamento della Scuola, con delibera del Consiglio direttivo, emessa su proposta del Rettore e successivamente approvata con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sono stati rideterminati retroattivamente, a partire dal 2001, i compensi per il rettore, il prorettore, i capi Dipartimento e i professori ordinari (in numero di 22 con due unità in più rispetto al precedente esercizio) in servizio presso la Scuola per un ammontare pari al 180 per cento del precedente trattamento (l'indennità di carica spettante ai professori ordinari passa da 65.000.000 lire a 60.000 euro a regime). Quanto sopra ha comportato la necessità di corrispondere agli interessati i compensi arretrati maturati, che, come evidenziato dagli accertamenti effettuati nell'ambito della attività di audit, per un professore ordinario responsabile di area sono stati liquidati in 53.349 euro.

L'art. 4, comma 61, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Legge Finanziaria 2004) ha istituito presso il Ministero delle attività produttive un apposito fondo per la realizzazione di azioni a sostegno di una campagna promozionale straordinaria a favore del *made in Italy* per gli anni 2004-2006 con previsione che una parte delle somme stanziato, per un importo non superiore a 5 milioni annui, fossero destinate alla Scuola superiore per lo svolgimento di attività di supporto formativo e scientifico, volte alla diffusione del *made in Italy* nei mercati mediterranei dell'Europa continentale e orientale.

La citata normativa non ha avuto alcuna pratica attuazione nell'esercizio 2004, in quanto il decreto con il quale il Ministero delle attività produttive ha assegnato alla Scuola superiore l'importo destinato alle finalità stabilite è stato emanato soltanto a fine dicembre 2004.

I commi 230 e 232 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2004, n. 311 (Legge Finanziaria 2005) hanno innovato il quadro normativo di riferimento.

In particolare, le predette disposizioni normative hanno previsto una diversa disciplina delle modalità di afflusso e gestione delle risorse finanziarie, aumentate a 10 milioni annui, oggetto di specifica destinazione per lo svolgimento delle attività di supporto scientifico e formativo da svolgersi a cura della Scuola superiore dell'economia e delle finanze.

Le predette disponibilità sono state contabilizzate nel bilancio finanziario di previsione della Scuola nel mese di aprile 2005.

La programmazione delle iniziative formative nell'ambito del progetto *made in Italy*, relativamente all'esercizio 2005, prevede una serie di attività consistenti:

- in master d'eccellenza destinati ai neolaureati;
- in programmi di scambio con delegazioni di funzionari dei Paesi interessati, con la previsione di periodi di studio e soggiorno in Italia;
- nella formazione mirata ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni, centrali e locali, coinvolte nei processi di internazionalizzazione.

3.9 SECIT.

Le risultanze della attività svolta nel 2004 inducono a confermare le osservazioni già formulate con il precedente referto relativo all'esercizio 2003.

Sotto il profilo organizzativo a tutt'oggi non risulta emanato il regolamento per il riordino del Servizio alla luce delle nuove competenze riferibili alle attività del Ministero dell'economia e finanze nel suo complesso, al quale avrebbe poi dovuto far seguito il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze contenente le norme per il funzionamento del Servizio.

In relazione al mancato riordino organizzativo, ma anche e soprattutto alle professionalità presenti nella struttura, la direttiva per il 2004 individua, quale oggetto dell'attività di studio e consulenza, ancora prevalentemente tematiche di interesse della sola amministrazione finanziaria (contrasto all'evasione fiscale, equità e redistribuzione del carico fiscale, neutralità della tassazione con particolare riferimento al trattamento fiscale della previdenza integrativa ed alla introduzione dell'Ires, impiego della leva fiscale per la lotta al caro vita).

Permane la difficoltà ad identificare con esattezza il contenuto ed il significato della funzione di alta vigilanza, che, relativamente al 2004, si è sostanziata in un unico intervento riguardante la operatività ed il funzionamento dell'Ufficio doganale di Napoli, con particolare riferimento all'andamento delle importazioni dalla Cina, materia indubbiamente di grande rilevanza e attualità ma limitata ad un ambito territoriale ristretto e alla attività di uno specifico ufficio dell'amministrazione finanziaria.

Va dato atto, comunque, della tempestiva elaborazione e consegna al Ministro degli elaborati riguardanti tutte le attività commissionate nel 2004, nonostante la riduzione di circa il 20 per cento del numero degli esperti utilizzati.

In relazione agli effetti della progressiva trasformazione del SECIT - avvenuta tramite successivi decreti legislativi aventi tutti presupposto nella legge 59 del 1997 - da struttura con caratteristiche prossime ad una autorità amministrativa indipendente con il compito precipuo di verificare la regolarità e la correttezza degli accertamenti tributari ad organismo di studio e approfondimento di tutte le tematiche di interesse del Ministero, la Sezione di controllo sulla gestione ha deliberato la effettuazione di una indagine specifica, prossima alla conclusione. Pur prendendo atto, infatti, della necessità di una rivisitazione dei compiti e della struttura del Servizio all'interno della evoluzione della complessiva amministrazione finanziaria, che ha visto dapprima l'istituzione delle Agenzie fiscali e il conseguente snellimento dell'amministrazione centrale e successivamente l'accorpamento del Ministero delle finanze e di quello del tesoro, resta tuttavia da verificare in concreto, da una parte, l'utilità dei compiti assegnati al SECIT e le concrete modalità del loro svolgimento e, dall'altra, in che modo e attraverso quali meccanismi il nuovo assetto organizzativo sia in grado di assicurare la necessaria attività di verifica sulla regolarità e la correttezza del comportamento degli organi preposti all'accertamento ed alla riscossione dei tributi, indispensabile al fine di garantire credibilità al sistema tributario e migliorare l'immagine percepita dell'amministrazione finanziaria.

3.10 Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS).

Il principale fattore di criticità nel funzionamento dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato riguarda la rispondenza di un modello organizzativo, quello dell'Amministrazione autonoma, ormai da tempo non più praticato nel complessivo assetto delle pubbliche amministrazioni, con i nuovi compiti assegnati dal DL n. 138 del 2002 convertito dalla legge n. 178 del medesimo anno.

A seguito della privatizzazione delle attività relative alla manifattura e lavorazione del tabacco, l'Amministrazione autonoma, infatti, è divenuta centro unitario di coordinamento e regolazione delle attività relative ai giochi ed ai concorsi pronostici, affidati, peraltro, in gestione alla Lottomatica S.p.A..

A conclusione del predetto processo l'Amministrazione ha mantenuto sostanzialmente l'assetto organizzativo risalente al regio decreto 29 dicembre 1927, n. 2452, ritenuto all'epoca funzionale allo svolgimento da parte di una Amministrazione statale di una attività di tipo industriale nel capo della manifattura e della lavorazione del tabacco.

L'Amministrazione ha, altresì, ereditato una elevata quota del personale presente nella precedente struttura con conseguente sovradimensionamento dell'organico⁶⁰ rispetto ai compiti assegnati e delicati problemi di riqualificazione e di adattamento del personale al nuovo contesto operativo, che richiede professionalità specifiche e diverse da quelle esistenti.

In relazione a quanto sopra, significativamente, la direttiva ministeriale per l'esercizio 2004 prevedeva, quale primo obiettivo, l'allineamento dell'organizzazione alle nuove funzioni assegnate.

⁶⁰ L'organico dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli è stato da ultimo rideterminato dal citato DPR 345 del 2003 in 1.417 unità di cui 41 dirigenti.

Le ulteriori priorità strategiche consistevano nella razionalizzazione e nello sviluppo della raccolta dei proventi connessi con i giochi affidati in gestione, a sostegno delle entrate erariali e nella tradizionale attività di gestione dei tributi sui tabacchi lavorati.

Rinviando al pertinente capitolo di parte generale, per le valutazioni sull'andamento delle entrate di competenza ed in particolare di quelle derivanti dal più che positivo *trend* delle giocate al Lotto, in questa sede va osservato come gli obiettivi posti in direttiva siano stati solo parzialmente raggiunti.

La necessaria azione di sviluppo per adeguare l'assetto organizzativo alla primaria funzione di garantire la gestione strategica del complessivo portafoglio dei giochi e dei concorsi, che ormai ha soppiantato per importanza le funzioni relative alla gestione dei tributi sui tabacchi, procede con estrema lentezza.

L'obiettivo programmato, condizionato dalla mancata organizzazione della struttura di III livello, non ha ancora condotto, come auspicato, alla compiuta definizione della struttura organizzativa, risultando effettuate nel 2004 solo attività propedeutiche alla individuazione di processi e procedure ed al dimensionamento delle risorse.

In particolare il progetto denominato "*Marketing information System*" ha subito una notevole riprogrammazione con conseguente lievitazione della relativa spesa.

E' stato altresì rinviato l'atteso lancio del progetto totocalcio *on line*, alla luce della necessità di meglio definire modalità più sicure per il pagamento, anche alla luce di quanto contenuto nell'art. 1 commi 290 e 291 della Legge Finanziaria per il 2005.

Il tentativo di rivitalizzazione del Bingo, attraverso nuove e più coinvolgenti modalità di gioco, non ha al momento incontrato, a causa degli elevati costi, il gradimento dei gestori da tempo in situazione di difficoltà finanziaria.

Sul piano più strettamente operativo l'amministrazione ha rilasciato 14 nuove autorizzazioni per depositi fiscali ed effettuato verifiche presso 575 strutture.

281, infine, sono stati i controlli di conformità alla normativa comunitaria e nazionale di nuove marche di tabacchi lavorati.

In collaborazione con il competente Ufficio del bilancio è stata approfondita la tematica relativa ai disallineamenti evidenziati nelle precedenti relazioni tra i capitoli di entrata e di spesa dell'Amministrazione e quelli corrispondenti del bilancio dello Stato relativi alla contabilizzazione dei proventi del gioco del lotto ed alle connesse spese di gestione.

E' emerso come il fenomeno sia da ricondurre ad una diversa impostazione dei rispettivi bilanci.

L'Agenzia infatti è tenuta a riversare nel competente capitolo di entrata del MEF (n. 1801 E) i proventi lordi delle giocate, mentre i concessionari provvedono ad effettuare i trasferimenti al netto delle percentuali di spettanza e delle spese di gestione.

Ne consegue che, allorché il gettito delle giocate superi le previsioni formulate, le somme trasferite dal Ministero all'Amministrazione per fronteggiare, appunto, le spese di gestione (iscritte in uscita al capitolo 1634 dello stato di previsione della spesa del MEF e contabilizzate in entrata dall'amministrazione autonoma nel capitolo 3001 E) si rivelano insufficienti per effettuare la prevista regolazione contabile, che viene differita ad esercizi successivi.

Prendendo atto di quanto sopra, lo stanziamento relativo alla gestione del Servizio Lotto, nell'anno 2004, è stato di 9.039.5 milioni, importo notevolmente superiore a quello dei precedenti esercizi. Ciò ha permesso all'Amministrazione di effettuare buona parte delle regolazioni contabili arretrate e, contemporaneamente, di far fronte alle vincite eccezionalmente numerose tramite trasferimento delle disponibilità al concessionario Lottomatica.

Nel 2004 l'AAMS, in virtù delle suddette regolazioni contabili, ha versato in conto residui, sul capitolo 1801 di entrata del bilancio dello Stato, l'importo complessivo di 3.315,8 milioni ed in conto competenza 4.838.708.328,83 euro.

Risulta da quanto sopra come il fenomeno sia in parte fisiologico, legato alla stessa impostazione del bilancio dello Stato, che richiede una indicazione al lordo delle poste di entrata e che l'unico possibile rimedio consista, a monte, in un affinamento delle previsioni di spesa per compensi ai concessionari (peraltro influenzate dal concreto andamento delle giocate) e nella costruzione degli stanziamenti di ciascun anno sulla base delle risultanze, a consuntivo, del precedente esercizio, in modo da non rinviare ulteriormente nel tempo le regolazioni contabili da effettuare.

Per l'esercizio 2004 il rendiconto dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli evidenzia eccedenze di spesa sui capitoli relativi alla gestione dei concorsi pronostici, connessi con la tardiva esposizione delle entrate derivanti dal gettito delle giocate, in relazione alle modalità di contabilizzazione delle stesse da parte dei concessionari, a fronte della necessità di impegnare comunque nell'esercizio le somme necessarie al pagamento degli agi e delle previste percentuali di competenza.

Il problema, per certi aspetti fisiologico, di tali eccedenze di spesa, connesse peraltro con entrate per definizione certe ma non tempestivamente contabilizzate, merita di essere approfondito al fine di individuare modalità operative semplificate per la effettuazione delle previste regolazioni.

3.11 Agenzie fiscali.

3.11.1 Struttura e contenuti delle convenzioni con il Dipartimento per le politiche fiscali.

In coerenza con la natura giuridica e le specifiche caratteristiche organizzative ed istituzionali delle Agenzie fiscali, le convenzioni rappresentano uno strumento relazionale per certi aspetti maggiormente simile ad una direttiva concordata, contenente indirizzi vincolanti per l'intera attività degli Enti, che non ad un rapporto di natura pienamente contrattuale tra soggetti in posizione di autonomia, quale è ad esempio il contratto di servizi che regola i rapporti con l'Agenzia del Demanio dopo la trasformazione di tale struttura in ente pubblico economico.

Le predette convenzioni, infatti, non hanno ad oggetto la individuazione puntuale di specifici servizi da rendere a fronte di un corrispettivo, calcolato secondo il prezzo di mercato, quanto piuttosto la definizione delle strategie complessive, delle priorità, degli obiettivi e delle singole azioni di Enti chiamati a svolgere, sia pur con un particolare assetto organizzativo, funzioni tra le più tipiche dell'amministrazione statale e che vanno, quindi, considerati come rientranti tra le Amministrazioni centrali dello Stato a tutti gli effetti⁶¹.

Le convenzioni fissano, dunque, strategie, indirizzi, obiettivi e criteri di misurazione per l'intera attività delle Agenzie, compresa quella strumentale necessaria per il miglioramento dell'efficienza organizzativa e la implementazione delle professionalità e prendono in considerazione anche le modalità e i limiti dello svolgimento di azioni in favore di soggetti pubblici e privati diversi dal Ministero dell'economia e delle finanze, utili per garantire significative percentuali di autofinanziamento e per sviluppare ulteriormente, attraverso il confronto con gli operatori di mercato, l'efficacia e l'efficienza complessiva delle diverse strutture.

Caratteristica comune di tutte le convenzioni con le Agenzie fiscali è la previsione della corresponsione di una quota incentivante di risorse, in relazione al raggiungimento di un significativo stato di avanzamento delle azioni necessarie al raggiungimento di obiettivi, considerati strategicamente rilevanti sulla base di una batteria ponderata di indicatori⁶².

⁶¹ Con la recente sentenza n. 72 del 16 febbraio 2005, la Corte Costituzionale è intervenuta sulla natura giuridica della Agenzia delle Entrate affermando tra l'altro la piena legittimazione passiva delle Agenzie fiscali ad essere parte di un giudizio per conflitto di attribuzioni promosso dalla Regione Siciliana, nel presupposto della piena riconducibilità alla sfera statale dei compiti attribuiti e dell'inserimento, dunque, dei predetti Enti nell'ambito dell'amministrazione statale in senso proprio.

⁶² La quota di risorse disponibile si è, peraltro, significativamente ridotta a seguito della entrata in vigore del primo contratto collettivo per il comparto delle Agenzie fiscali, che ha previsto la stabilizzazione di parte delle somme, al

La struttura delle convenzioni prevede, a livello generale, la individuazione di direttrici strategiche⁶³, a ciascuna delle quali viene assegnata una determinata quota di risorse e di personale. Ciascuna direttrice si articola in specifici obiettivi da raggiungere attraverso il compimento di azioni operative indicate in dettaglio, ciascuna corredata da puntuali indicatori per la verifica dei risultati.

Le attività di investimento sono indicate separatamente e raggruppate per progetti, spesso a carattere pluriennale, con indicazione, in ciascuna convenzione annuale, dello stato di avanzamento da raggiungere nell'esercizio.

A tre anni dalla effettiva operatività delle Agenzie fiscali, le convenzioni hanno raggiunto un elevato livello qualitativo, sia con riferimento alla definizione delle strategie generali sia in dettaglio attraverso la individuazione di obiettivi specifici misurabili all'interno di un processo di monitoraggio e verifica basato su periodici *report* analitici contenenti informazioni sulle attività svolte e sulle criticità riscontrate.

Nel rinviare ai paragrafi successivi la descrizione del contenuto specifico di ciascuna convenzione, si ritiene opportuno formulare alcune considerazioni di carattere generale.

Gli obiettivi individuati si riferiscono al numero ed alla qualità delle azioni da compiere sull'intero territorio nazionale. Le convenzioni stentano ancora a divenire strumento per favorire il riequilibrio territoriale delle attività svolte, spesso condizionate dall'organico di fatto dei dipendenti presenti in ciascuna struttura periferica.

Già nei precedenti referti la Corte ha segnalato l'importanza di una verifica del fabbisogno di servizi e di una effettiva presenza a presidio del territorio, come indispensabile presupposto per una rimodulazione degli organici finalizzata alla soddisfazione della domanda e non alle esigenze interne della struttura.

Le attività concernenti la formazione del personale ed il miglioramento dell'efficienza, oltre ad essere raggruppate opportunamente all'interno della direttrice 3, che individua, appunto, tutte le azioni strumentali e di supporto allo svolgimento dei compiti istituzionali, sono in parte ricomprese anche all'interno delle altre due direttrici, con possibili sovrapposizioni e comunque una non chiara distinzione tra attività di formazione generica del personale ed insegnamenti specialistici concernenti le singole aree di intervento.

Le tecniche utilizzate per la verifica degli esiti delle attività di formazione e di crescita professionale dei dipendenti sono di tipo meramente quantitativo (numero di ore di lezione impartite, numero dei partecipanti alle diverse iniziative).

L'efficienza e l'efficacia delle predette iniziative andrebbero valutate anche attraverso la rilevazione della soddisfazione degli utenti e delle conseguenze in termini organizzativi della formazione impartita (svolgimento di funzioni più qualificate da parte degli interessati, loro diverso inserimento nella organizzazione, rispondenza alla attualità delle tematiche trattate),

fine di assicurare copertura finanziaria all'aumento della indennità di Agenzia, cioè di un istituto retributivo fisso e continuativo che viene corrisposto al personale interessato sulla base dell'unico requisito della presenza indipendentemente da incrementi nella produttività individuale e collettiva e da una miglior qualità dei servizi resi. L'entrata in vigore del citato contratto collettivo ha comportato la necessità di modificare la convenzione in vigore per il periodo di riferimento, mentre quella successiva già tiene conto della diminuzione di risorse disponibili. Sulle conseguenze della predetta disposizione, sintomo delle difficoltà che incontrano tutte le amministrazioni pubbliche, comprese quelle come le Agenzie fiscali, che si ispirano a criteri di efficienza e flessibilità dell'organizzazione, ad introdurre, in sede di contrattazione collettiva, istituti volti realmente ad incentivare la produttività, queste Sezioni riunite hanno già riferito al Parlamento in occasione della certificazione del contratto collettivo.

⁶³ La classificazione adottata per aggregare le attività delle Agenzie, finalizzata al controllo dei risultati raggiunti e dell'efficienza dell'azione (direttrici strategiche, obiettivi ed azioni operative), coincide solo in parte con quella utilizzata nei documenti contabili e di bilancio per il riparto delle risorse umane e strumentali nei diversi settori di intervento che aggrega le attività in aree strategiche, ulteriormente suddivise in macroprocessi. In mancanza di una opportuna tabella di corrispondenza tra le due classificazioni, a livello disaggregato appare difficile ricostruire il costo effettivo in termini di impiego di risorse umane e finanziarie, dei singoli obiettivi e delle diverse azioni.

prendendo ad esempio i questionari di rilevazione della soddisfazione dei discenti utilizzati dalla Scuola superiore dell'economia e delle finanze.

Particolarmente dettagliati e significativi gli indicatori utilizzati per valutare la qualità dei servizi resi agli utenti, basati su una rilevazione della *customer satisfaction* attraverso l'analisi delle risposte ad uno specifico questionario da parte dell'Osservatorio per la soddisfazione del contribuente.

3.11.2 Agenzia delle Entrate.

La prima direttrice strategica, -contrasto all'evasione fiscale,- si articola in 3 obiettivi: miglioramento qualitativo e quantitativo delle diverse attività di accertamento, azioni volte a garantire una maggior sostenibilità alla pretesa tributaria (in pratica la gestione degli istituti definatori e del contenzioso tributario), implementazione delle competenze interne e delle professionalità specifiche dell'Agenzia.

La seconda direttrice strategica si sostanzia anche essa in 3 obiettivi operativi: riduzione dello stock dei rimborsi, miglioramento della efficienza della riscossione e potenziamento degli strumenti di relazione, partecipazione attiva alla definizione ed interpretazione della normativa tributaria.

Più numerosi (9) gli obiettivi ricompresi nella terza ed ultima direttrice strategica, tutti peraltro riconducibili al miglioramento della efficienza organizzativa e al miglior utilizzo delle risorse umane e strumentali (formazione del personale, miglioramenti organizzativi, potenziamento dei sistemi di comunicazione interna, razionale utilizzo degli spazi lavorativi, implementazione del sistema informativo).

Alcune considerazioni preliminari sul contenuto specifico della convenzione.

L'inserimento nella direttrice strategica 1 anche delle attività concernenti la gestione degli istituti definatori e del contenzioso tributario appare improprio e rischia di alterare le valutazioni relative alla percentuale di utilizzo di personale e risorse tra le diverse funzioni.

Gli indicatori utilizzati per verificare i risultati della attività di contrasto all'evasione prendono in considerazione sia i dati quantitativi della attività di accertamento e verifica (numero complessivo delle cosiddette azioni equivalenti), sia la qualità della attività svolta (rapporto tra numero delle verifiche ed esito positivo delle stesse).

La combinazione ponderata consente di misurare sia l'impegno dell'Agenzia sia la capacità di selezionare i soggetti da controllare sulla base di precise e puntuali analisi di rischio.

La direttiva non prevede specifici indicatori correlati al valore della maggiore imposta accettata, dato peraltro ampiamente ricavabile dalle dettagliate relazioni che l'Agenzia elabora a consuntivo dell'attività svolta.

Con riferimento alla gestione del contenzioso tributario l'indicatore utilizzato (rapporto tra le costituzioni in giudizio e nuovi ricorsi presentati) si è rivelato in concreto non particolarmente significativo, in relazione alla notevole diminuzione delle nuove cause, in conseguenza dei numerosi istituti di definizione agevolata delle pretese erariali.

In prospettiva, al fine di valutare anche la qualità della attività amministrativa, andrebbe sottoposto a monitoraggio l'andamento delle liti, per evitare una resistenza in giudizio ad oltranza a fronte di giurisprudenza univoca non favorevole all'amministrazione.⁶⁴

Alla luce della relazione sulla attività svolta nel 2004 va confermato il positivo giudizio, espresso con riferimento al precedente esercizio, circa la capacità dell'Agenzia di conseguire pienamente gli obiettivi ricompresi nella convenzione stipulata con il Dipartimento per le politiche fiscali.

Con riferimento alle attività ed alle azioni cosiddette incentivate, a fronte di un punteggio massimo pari a 138, l'Agenzia ha conseguito, a consuntivo, un valore pari a 152,7, con

⁶⁴ La convenzione stipulata con l'Agenzia delle dogane prevede, peraltro, già da tempo, uno specifico indicatore concernente il tasso di soccombenza dell'amministrazione davanti alle commissioni tributarie.

conseguente diritto alla erogazione del 100 per cento della quota di risorse prevista in convenzione.

Tutti gli obiettivi programmati risultano raggiunti, spesso con percentuali di avanzamento di gran lunga superiori alle aspettative.

In particolare:

- Con riferimento alla direttrice strategica 1, il tasso ponderato di positività della attività di controllo raggiunge un valore pari all'88 per cento a fronte dell'85 per cento preventivato. Il numero delle cosiddette azioni equivalenti effettuate nel 2004, che misura quantitativamente la attività di controllo, risulta ampiamente superato (oltre 770.000 a fronte di una previsione di 505.090). Più del doppio rispetto ai valori indicati in convenzione sono state le verifiche condotte nei confronti di soggetti appartenenti a categorie economiche considerate ad elevato rischio evasione, anche se il dato, come ammesso dalla stessa Agenzia, risulta influenzato dallo slittamento della conclusione formale di numerose attività, già in pratica terminate nel precedente esercizio.

- Positivi i valori dell'attività di verifica mirata, che rappresenta una componente strategica fondamentale per assicurare una effettiva parità di trattamento ed una maggior equità del prelievo fiscale e comporta, a monte, un importante lavoro di intelligence. Il punteggio conseguito dall'Agenzia per le verifiche nei confronti di soggetti cosiddetti di grande rilevanza economica si attesta su un valore di 129 rispetto a quello definito di 97, mentre il tasso di positività delle azioni raggiunge il 97 per cento a fronte di una percentuale del 85 per cento, giudicata come positiva in sede di programmazione delle attività.

- Quasi doppio il numero degli accessi brevi, mirati soprattutto alla manutenzione degli studi di settore condotti attraverso una metodologia più snella e proficua, con raggiungimento di un risultato in termini di indicatore ponderato di 242, largamente superiore a quello previsto di 163.

- L'attività relativa al contrasto alla frodi IVA in ambito comunitario si è concentrata sui settori già ritenuti strategici dalla Sezione di controllo⁶⁵, quali la commercializzazione delle autovetture, l'informatica, i telefoni cellulari e le carni bovine, consentendo, tra l'altro, il censimento e la scoperta di nuove modalità e tipologie di illeciti.

Come per il precedente esercizio l'Agenzia sottolinea come il conseguimento di risultati più che positivi sul fronte del contrasto all'evasione sia in parte il frutto di una politica estremamente flessibile nella gestione delle risorse umane.

La conclusione ad aprile 2004 dei tempi per l'adesione alle sanatorie fiscali ha infatti consentito l'impiego, nello specifico settore di intervento, di un maggior numero di personale rispetto a quello originariamente previsto, con un incremento di oltre il 12 per cento delle ore lavorative. Complessivamente nell'anno l'Agenzia ha destinato alla missione di contrasto all'evasione oltre il 34 per cento delle risorse umane disponibili a fronte del 30 per cento previsto in convenzione⁶⁶.

Va sottolineata, a riprova di quanto sopra, la capacità dell'Agenzia di un immediato utilizzo del personale assunto nell'anno in virtù di procedure concorsuali già concluse al 31 dicembre 2003 sul versante dei cosiddetti accessi brevi, che rappresentano sicuramente un valido banco di prova operativo per soggetti alla prima esperienza lavorativa nello specifico settore⁶⁷.

⁶⁵ Confronta delibera n. 5/2005/G del 25 gennaio 2005 già trasmessa al Parlamento ed alle amministrazioni interessate. L'Agenzia delle entrate nell'ottica di una consolidata cooperazione e collaborazione con le diverse strutture della Corte dei conti ha mostrato di condividere le specifiche osservazioni concernenti la necessità di un approccio strategico al fenomeno e di considerare la lotta alle frodi IVA come linea prioritaria di attività.

⁶⁶ Il dato è al netto del personale impiegato per la gestione del contenzioso, attività che, come detto, risulta impropriamente ricompresa nella direttrice strategica 1.

⁶⁷ Il personale dell'Agenzia risulta incrementato dall'assorbimento di una quota dei dipendenti in servizio presso l'Agenzia del Demanio, che, a seguito della trasformazione in ente pubblico economico, hanno optato per la permanenza all'interno del comparto Agenzie.

Con riferimento alle attività di gestione del contenzioso tributario l'Agenzia, pur con le considerazioni in precedenza formulate sul tipo di indicatore previsto in convenzione, ha pienamente raggiunto gli obiettivi previsti. Il rapporto tra costituzioni in giudizio e numero dei ricorsi presentati si attesta su un valore pari al 130 per cento con significativa previsione di uno smaltimento dell'arretrato nei tempi previsti. Anche gli altri indicatori concernenti la specifica linea di intervento si attestano su valori superiori a quelli individuati. I controlli sulla regolarità delle domande di definizione presentate nel 2004 raggiungono un valore pari ad oltre il 97 per cento delle istanze presentate.

Particolarmente significativi, sotto il profilo dei rapporti con i contribuenti e di un miglioramento dell'immagine dell'Agenzia, gli obiettivi rientranti nella seconda direttrice strategica e, in particolare, quelli legati alla riduzione dello stock dei rimborsi. Le risorse stanziare sui pertinenti capitoli di cassa dello stato di previsione del Ministero sono state utilizzate al 98 per cento (al netto, peraltro, delle ulteriori risorse assegnate dalla legge di assestamento, non utilizzate in quanto rese disponibili oltre la scadenza per la trasmissione dei titoli al competente ufficio centrale di bilancio). I rimborsi smaltiti nel 2004 ammontano al 74 per cento della giacenza a fronte di una percentuale ritenuta positiva del 50 per cento.

La percentuale di nuove istanze di rimborso esaminate nel termine di 6 mesi dalla presentazione, ancora lontana dall'auspicato obiettivo del 100 per cento, si attesta su un risultato del 67 per cento, migliorabile con l'auspicata adozione di paradigmi gestionali maggiormente semplificati.

Positiva va, altresì, considerata l'attività di monitoraggio sull'operato degli intermediari della riscossione, che si è concretata nella riduzione dei costi di gestione e dei compensi previsti nelle rispettive convenzioni.

Le azioni volte a migliorare i rapporti con i contribuenti e rendere più agevole l'adempimento degli obblighi fiscali è tradizionalmente monitorata sulla base di numerosi indicatori specifici e delle elaborazioni e valutazione di appositi questionari riguardanti l'immagine percepita dell'amministrazione fiscale e l'efficienza degli uffici nonché l'effettiva utilità delle semplificazioni procedurali introdotte, demandata all'Osservatorio per la soddisfazione del contribuente.

Con riferimento alla direttrice strategica 3, va sottolineata l'attenzione che la convenzione pone su tutti gli aspetti connessi con il recupero di efficienza e di contenimento dei costi (formazione del personale, miglioramento della organizzazione e della comunicazione interna, razionalizzazione dell'attività di governo e dei controlli interni dell'Agenzia, certificazione di qualità del funzionamento degli uffici periferici, comunicazione istituzionale).

Significativa, infine, la presenza dell'Agenzia nelle diverse sedi nazionali comunitarie ed internazionali competenti a trattare la materia tributaria.

L'andamento delle attività di natura progettuale risulta in parte condizionato dalla riduzione del budget complessivo finalizzato agli investimenti (214,8 milioni a fronte degli originari 244,8).

In relazione a quanto sopra l'obiettivo sintetico ponderato, previsto nel panel degli indicatori di produzione, non risulta pienamente raggiunto (percentuale complessiva di avanzamento ponderato delle diverse iniziative progettuali pari all'83 per cento a fronte della previsione di un valore leggermente superiore dell'85 per cento⁶⁸).

Tra i progetti che evidenziano maggiori difficoltà realizzative, vanno sottolineati quelli relativi alle procedure di archivio documentale, all'archivio anagrafico, alla sicurezza informatica, alle iniziative in tema di *e-governement* e cooperazione informatica.

Due notazioni conclusive.

⁶⁸ L'Agenzia sottolinea come il mancato raggiungimento dell'obiettivo sia in parte da imputare alla adozione di più rigidi criteri di valutazione concordati con il Dipartimento per le politiche fiscali, volte ad evitare riallineamenti e rimodulazioni delle iniziative in relazione a difficoltà incontrate nello stato di avanzamento delle attività relative.

La prima concerne la difficoltà a valutare l'apporto dato al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenzia dalla collaborazione di altri soggetti della Amministrazione finanziaria e in particolare della Guardia di finanza.

La seconda riguarda la tuttora perdurante limitata capacità dell'Agenzia di esercitare le proprie competenze anche nei confronti di amministrazioni pubbliche diverse dal Dipartimento per le politiche fiscali e la conseguente sostanziale inattuazione della norma contenuta nel d.lgs. n. 173 del 2003 in base alla quale i servizi dell'Agenzia delle Entrate relativi alla riscossione e alla gestione del contenzioso vengono, teoricamente, estese anche alle entrate di natura extratributaria intestate a Centri di responsabilità di altre amministrazioni al fine di recuperare l'attuale situazione di disinteresse gestionale e di sottovalutazione, fin dal momento della impostazione delle strategie decisionali e della manovra di bilancio, delle potenzialità dei predetti cespiti.

Al momento va segnalata esclusivamente la stipula, nell'esercizio 2004, di una convenzione con il Ministero delle attività produttive - Direzione generale per gli Enti cooperativi - per la riscossione dei canoni di locazione del patrimonio immobiliare.

3.11.3 Agenzia delle Dogane.

Nell'esercizio 2004 l'Agenzia delle Dogane ha pienamente conseguito gli obiettivi previsti nella convenzione con il Dipartimento per le politiche fiscali.

A fronte di un complessivo punteggio ponderato previsto in relazione alle percentuali di conseguimento di ciascuno degli obiettivi posti nelle tre direttrici strategiche, pari a 138, il valore conseguito a consuntivo è stato di 169,34.

In particolare, con riferimento alla direttrice strategica di intervento 1 (Contrasto all'evasione tributaria ed agli illeciti extra tributari):

- i maggiori diritti riscossi ammontano a 180 milioni a fronte di un valore preventivato di 130 (+ 39,1 per cento);
- il tasso di riscossione si è attestato su una percentuale pari al 95 per cento (cinque punti superiore all'obiettivo della convenzione);
- il tasso di positività delle verifiche antifrode (19,5 per cento) corrisponde al contenuto della direttiva;
- il numero dei controlli è risultato pari 30.102, per quanto attiene alle merci e a 39.677 sui passeggeri, con percentuali superiori alle previsioni rispettivamente del 7 e del 13 per cento;
- le violazioni riscontrate in tema di contrasto alla contraffazione sono state 1.221;
- positiva la attività di cooperazione svolta a livello internazionale e comunitario, che si è sostanziata in 4.909 operazioni congiunte e nella stipula di 13 memorandum d'intesa per la tutela dei diritti di privativa industriale;
- il numero di verifiche in materia di accise (35.785) è risultato del 12 per cento superiore alle previsioni della convenzione, con un tasso di positività pari al 20 per cento (indicatore previsto 15 per cento);
- il progetto dogana telematica ha superato la percentuale di avanzamento prevista;
- è stato incrementato della prevista percentuale il numero dei controlli da effettuare con apparecchiature scanner;
- l'indice di soccombenza nel contenzioso tributario è risultato pari al 40,1 per cento.

Con riferimento alla direttrice strategica 2 (semplificazione degli adempimenti e miglioramento della qualità dei servizi):

- il tasso di incremento delle dichiarazioni telematiche si è attestato sulla percentuale del 53 per cento (obiettivo 38 per cento);
- l'incidenza del cosiddetto canale verde sul numero di merci e passeggeri in transito è risultata pari all' 88,5 per cento;
- il numero degli operatori doganali certificati si è incrementato dell'1,8 per cento.

Con riferimento alla direttrice strategica 3 –sviluppo della performance complessiva dell'Agenzia,- merita di essere segnalato il positivo andamento dell'indicatore relativo all'incremento dei ricavi derivanti dall'attività svolta sul mercato concorrenziale, dato al quale ha notevolmente contribuito la attività dei laboratori chimici.

Superiore alle aspettative, del resto, lo stato di avanzamento dello specifico progetto per la messa in qualità delle predette strutture.

3.11.4 Agenzia del Territorio.

Significativamente la convenzione stipulata con l'Agenzia del Territorio ribadisce e sottolinea l'esigenza di una efficiente gestione dei servizi catastali quale indispensabile supporto ad un mercato immobiliare che evidenzia un ciclo positivo stabile, in relazione all'andamento dei tassi di interesse, alle agevolazioni fiscali, ai condoni edilizi, all'elevato tasso di rischio di forme alternative di investimento.

L'esigenza primaria appare quindi quella di un significativo incremento della telematizzazione per un complessivo ridisegno della architettura del sistema di pubblicità immobiliare, in linea con le esigenze di una società moderna ed in grado, al contempo, di garantire il necessario livello di sicurezza.

All'interno di tale contesto la stessa convenzione prende atto che il decentramento delle funzioni catastali agli enti locali con le modalità ed i tempi previsti dai primi decreti non è risultato praticabile, essendo necessari ulteriori ed opportuni approfondimenti sugli aspetti tecnico organizzativi del processo.

Le linee strategiche generali si incentrano conseguentemente sulla prioritaria necessità di uno smaltimento dell'arretrato e sull'esigenza di un aggiornamento della banca dati immobiliare garantendo al contempo la necessaria qualità delle informazioni inserite.

Nell'esercizio 2004 la convenzione auspica la completa eliminazione dell'arretrato documentale, condizionando peraltro il risultato alla conferma dell'impiego di 1.600 lavoratori socialmente utili che hanno dimostrato notevole capacità operativa.

Altra priorità strategica è la gestione degli effetti del condono edilizio, la cui attività, non a priori quantificabile, impone una impostazione estremamente elastica nella gestione delle risorse umane dell'Agenzia.

Coerenti con il contesto di riferimento sono le direttrici strategiche individuate, ciascuna articolata in obiettivi operativi, e gli indicatori utilizzati ai fini della verifica dei risultati.

La prima direttrice strategica (Ds1) – miglioramento della qualità dei servizi e dell'equità fiscale - raggruppa al suo interno gli obiettivi connessi con il miglioramento e l'allineamento delle banche dati, lo sviluppo della qualità dell'osservatorio immobiliare, la messa a punto del modello metodologico per la riforma del sistema degli estimi.

La seconda direttrice strategica (Ds2) concerne la problematica del decentramento delle funzioni e fissa quale obiettivo la attivazioni di sportelli catastali in almeno 209 comuni.

La terza direttrice concerne, infine, come avviene per le altre Agenzie, tutte le azioni necessarie ad implementare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa (miglioramento delle competenze e delle professionalità, sistema di comunicazione interna, miglior utilizzo delle risorse umane e strumentali).

La convenzione si completa con la individuazione di una significativa batteria di indicatori specifici per valutare le condizioni cui è finalizzata la corresponsione del previsto incentivo (percentuale di domande evase nei termini, numero di visure e ispezioni rilasciate per via telematica, numero di fogli mappa effettivamente allineati, ecc.).

A consuntivo l'Agenzia del Territorio ha pienamente raggiunto gli obiettivi posti nella convenzione per l'esercizio 2004.

Con riferimento alla direttrice strategica 1:

- l'indice di qualità percepita dagli utenti è risultato pari, secondo quanto rilevato dall'osservatorio per la soddisfazione del contribuente, a 63,50 (obiettivo 60);
- il 95 per cento degli uffici provinciali evadono l'85 per cento delle visure e delle richieste di certificati catastali per via telematica in tempi reali (percentuale di realizzazione 97 per cento);
- l'84 per cento degli uffici rispetta i tempi procedurali previsti nel regolamento di attuazione della legge 241 del 1990 (percentuale prevista 80 per cento);
- il 28 per cento degli uffici provinciali ha adottato la carta della qualità;
- la percentuale di visure rilasciate per via telematica ammonta al 51,2 per cento;
- l'arretrato documentale (domande di voltura, aggiornamento, variazioni colturali accatastamenti e variazioni, istanze di correzione e rettifica) presente al 2003 è stato smaltito con un numero di pratiche lavorate superiore a quello indicato in convenzione;
- l'obiettivo di migliorare la correttezza e la qualità delle banche dati catastali attraverso la bonifica dei dati risulta raggiunto al 97 per cento, quello relativo all'allineamento ed alla integrazione, al 103 per cento;
- le azioni relative allo sviluppo della qualità e della fruibilità dell'osservatorio del mercato immobiliare hanno pienamente conseguito gli obiettivi preventivati.

La direttrice strategica 2 -decentramento delle funzioni catastali agli enti locali-, pur con le difficoltà più volte evidenziate, si è sostanziata nell'apertura di 149 sportelli presso tutti i Comuni che hanno manifestato disponibilità in tal senso.

Positivo anche il livello di realizzazione degli obiettivi posti nella direttrice strategica 3 finalizzati ad incrementare i livelli di efficacia ed efficienza ed al miglioramento organizzativo dell'Agenzia. In particolare, i ricavi da servizi offerti sul libero mercato (escluse le attività connesse con la cartolarizzazione) sono stati pari a 6,8 milioni; è stato avviato il progetto per l'applicazione del telelavoro per l'ordinaria attività catastale; sono stati avviati i previsti progetti per la formazione del personale; è stata razionalizzata l'organizzazione degli uffici provinciali.

3.11.5 Agenzia del Demanio Ente pubblico economico.

A seguito dell'avvenuta trasformazione dell'Agenzia del Demanio in Ente pubblico economico lo strumento organizzativo della convenzione con il Dipartimento per le politiche fiscali, non più compatibile con le nuove caratteristiche ordinamentali, è stato sostituito dal contratto quadro di servizio, basato non già sulla definizione di direttrici strategiche, di priorità e di indirizzi operativi per l'intera attività dell'Ente, ma sulla individuazione di specifiche prestazioni e del relativo corrispettivo.

L'allegato c. al contratto distingue i servizi resi dall'agenzia al Ministero dell'economia e delle finanze in ordinari e straordinari.

Nella prima categoria rientrano:

- la gestione del portafoglio dei beni patrimoniali;
- la gestione del portafoglio dei beni demaniali;
- la gestione delle entrate ordinarie connesse con l'utilizzo dei predetti beni;
- la gestione dei beni cosiddetti fuori portafoglio (beni confiscati alla criminalità organizzata, autoveicoli confiscati);
- attività professionali estimative dei beni immobiliari da destinare ad uso governativo.

I servizi straordinari programmati consistono in operazioni finalizzate all'incremento di valore e in operazioni non ordinarie di acquisti e vendite non di iniziativa.

Sulla base della elencazione dei beni trasferiti in gestione (2.550 beni demaniali, escluso il demanio marittimo e 26.018 beni patrimoniali) la convenzione determina il corrispettivo dei servizi con precisi riferimenti alle tariffe di mercato per servizi immobiliari analoghi a quelli elencati in contratto.

In particolare:

- per la gestione del portafoglio beni patrimoniali una percentuale pari allo 0,2 per cento del valore di libro dei beni amministrati (per un totale massimo di 60 milioni);
- per il portafoglio beni demaniali remunerazione forfetaria pari a 20 milioni;
- per i servizi connessi alle entrate ordinarie una percentuale pari al 12 per cento delle riscossioni effettuate (per un totale massimo di 5,4 milioni);
- per le operazioni finalizzate all'incremento di valore il 5 per cento del valore di mercato degli immobili (14,7 milioni);
- il 12 per cento del valore complessivo delle opere realizzate (importo totale stimato 3 milioni);
- per le gestioni fuori portafoglio una remunerazione a forfait (per un valore complessivo di 9 milioni);
- per le operazioni non ordinarie di vendita il 3 per cento del valore dei contratti stipulati (importo massimo stimato 9,6 milioni).
- per le attività connesse con la ricognizione del patrimonio dello Stato remunerazione forfetaria pari a 16 milioni.

Il costo totale del contratto, da intendere quale importo massimo da corrispondere all'Agenzia, ammonta, quindi, per il 2004, a 137,7 milioni.

La maturazione del corrispettivo contrattuale dipende esclusivamente dai servizi resi dall'Agenzia sulla base del numero di beni amministrati, dal volume complessivo di affari e dalla evoluzione delle grandezze prese a raffronto per il calcolo delle percentuali di competenza.

Ai soli fini del monitoraggio e della verifica della capacità operativa il contratto individua tre direttrici strategiche ciascuna delle quali articolata in quantificati obiettivi da raggiungere come di seguito evidenziato.

Direttrice strategica 1. Incremento delle entrate straordinarie e del valore economico sociale e della redditività del patrimonio articolata nei seguenti tre obiettivi:

- assicurare entrate straordinarie (vendite non di iniziativa, sconfinamenti e condoni, inclusi gli indennizzi) per un valore pari 320 milioni;
- incrementare attraverso opportune attività il valore del patrimonio dello Stato di un importo pari a 295 milioni⁶⁹;
- incremento della redditività dei beni attraverso una valutazione del gettito derivante da affitti o da indennizzi ottenuti attraverso la attività di regolarizzazione di situazioni di occupazioni di fatto, in misura percentuale ad almeno il 2 per cento in più rispetto al risultato ottenuto nel 2003 (+ 45 milioni).

Direttrice strategica 2. Tutela del demanio e corretto utilizzo del patrimonio dello Stato, articolata in due obiettivi:

- presidio e conoscenza del patrimonio affidato attraverso l'inserimento di 2000 nuovi beni nel sistema di classificazione e di 2.400 negli ordinativi emessi;
- gestione dei beni fuori portafoglio attraverso la collaborazione alla predisposizione della normativa di attuazione della legge n. 326 del 2003.

La terza direttrice, trasversale alle precedenti, elenca una serie di azioni operative e una complessiva griglia ponderata di indicatori basati sul numero delle cosiddette azioni equivalenti, per la valutazione dei risultati.

Gli obiettivi programmati sono stati solo parzialmente raggiunti.

In particolare l'ammontare delle entrate straordinarie (Ds1 obiettivo 1) si è attestato su un valore pari a 170,1 milioni (il 53,2 per cento di quello preventivato).

⁶⁹ La valutazione dell'effettivo incremento di valore in relazione alle diverse attività svolte dall'Agenzia (cambio di destinazione d'uso, interventi edilizi di ordinaria e straordinaria manutenzione) avviene sulla base della stesura di specifici rapporti tecnici con il meccanismo descritto nell'allegato C1 del contratto.

I risultati dell'attività di valorizzazione (Ds1 obiettivo 2) che ha riguardato 60 beni in portafoglio ha prodotto un incremento nel valore del patrimonio pari a 246,9 milioni (l'84,6 per cento di quanto preventivato).

Il programma di interventi di manutenzione straordinaria e ristrutturazione presentato con ritardo il 30 giugno 2004 è stato condizionato dalla intervenuta riduzione delle disponibilità al fine di fronteggiare i maggiori oneri per locazioni passive in esito al processo di cartolarizzazione e successiva vendita di immobili sedi di pubblici uffici. Nonostante quanto sopra l'obiettivo di contrattualizzare lavori per un importo pari ad almeno 25 milioni è stato largamente superato (il valore dei contratti stipulati è stato pari 31,5 milioni).

Con riferimento all'obiettivo 3 della Ds1 il valore delle riscossioni derivanti da nuovi contratti di locazione di beni patrimoniali, dal rinnovo di concessioni per beni demaniali e regolarizzazioni (46,5 milioni) si è attestato sui livelli quantitativi fissati come obiettivo da raggiungere.

In particolare, risulta positiva l'attività di individuazione di situazioni di occupazioni abusive da regolarizzare.⁷⁰

L'attività di censimento del patrimonio immobiliare dello Stato (Ds 2 obiettivo 1) si è concretata, nel 2004, nel collaudo ed inserimento su supporto informatico dei dati relativi a 2.171 beni (valore superiore del 8 per cento rispetto all'obiettivo). Risultano in fase di esecuzione da parte degli assuntori del servizio i dati relativi ad altri 3.625 beni, sulla base di un ordinativo emesso nel mese di novembre.

L'attività di vigilanza, ricompresa nel medesimo obiettivo, ha visto l'emissione di 2.278 verbali di ispezione a fronte dei 1.550 pianificati.

Nel corso dell'esercizio sono emerse una serie di criticità connesse con l'attività di monitoraggio degli interventi di manutenzione straordinaria sugli immobili destinati ad un uso governativo, con particolare riferimento alle difficoltà nella acquisizione delle informazioni e nel corretto utilizzo del sistema, e ad un non chiaro riparto delle competenze in materia di gestione dei flussi informativi.

In materia di gestione dei veicoli confiscati (Ds2 obiettivo 2) l'agenzia ha provveduto alla trasmissione di circa 30.500 decreti di confisca ed alla vendita ex DPR n. 189 del 2001 di circa 12.900 autoveicoli. Relativamente a 22 aziende confiscate alla criminalità organizzata, l'Agenzia ha provveduto ad istruire, analizzare e destinare i beni per un valore complessivo di 8 milioni.

L'obiettivo trasversale 3.1 risulta pienamente raggiunto attraverso la effettuazione di 2.420 azioni equivalenti a fronte delle 1.707 pianificate, nonostante lo slittamento dei termini per la presentazione delle domande di condono e il conseguente ritardo nell'inizio delle attività dell'amministrazione.

Per una analisi delle problematiche e delle difficoltà incontrate dall'Agenzia nello svolgimento delle attività di individuazione ricognizione e valutazione degli immobili da trasferire ad uno specifico fondo avente ad oggetto immobili utilizzati da amministrazioni pubbliche per usi governativi si fa rinvio alla specifica trattazione in materia di cartolarizzazione.

3.12 L'attività svolta dal SECIN.

Il Servizio di controllo interno del Ministero è stato disciplinato recentemente con DPR n. 227 del 2003. La nuova struttura è nata dall'unificazione delle strutture precedenti del Ministero

⁷⁰ Per il recupero delle somme dovute a titolo di risarcimento danni per occupazione abusiva di beni demaniali che non possono essere riscossi tramite iscrizione a ruolo per mancanza di un titolo esecutivo. A partire dall'esercizio 2005, peraltro, in virtù del disposto dell'art. 1 comma 274, della Legge Finanziaria, sarà possibile indicare l'iscrizione a ruolo anche relativamente alle somme non corrisposte all'Erario per l'utilizzo a qualsiasi titolo di immobili di proprietà dello Stato.

del tesoro, bilancio e programmazione economica e del Ministero delle finanze, diretta a realizzare una conseguente razionalizzazione organizzativa ed il coordinamento tra le stesse.

Le novità essenziali sono rappresentate dalle disposizioni che trattano delle funzioni e dei compiti del Servizio di controllo interno, l'art. 2, commi 2, lettera h) e 7, e l'intero art. 4 del citato DPR n. 227 del 2003.

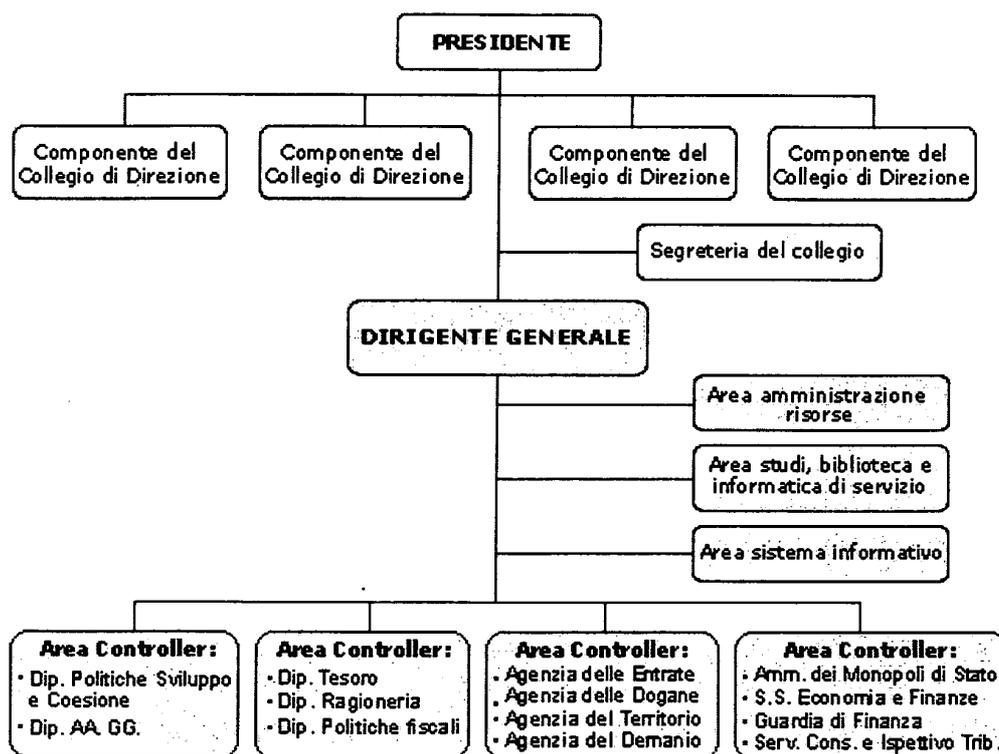
Le attività sono svolte da un Collegio di cinque componenti, di cui due appartenenti all'Amministrazione, con incarichi di funzione di livello dirigenziale generale e tre componenti anche estranei all'amministrazione; la funzione di Presidente è assegnata con decreto del Ministro.

Presso il Servizio è istituito un ufficio di livello dirigenziale generale, a cui è assegnato un apposito contingente costituito da un massimo di 45 unità di personale; sono, inoltre, assegnati 10 dirigenti di seconda fascia del ruolo dei dirigenti del Ministero.

L'ufficio dirigenziale generale, che coordina il lavoro di quattro Aree Controller, si avvale di un'area studi, biblioteca ed informatica di servizio, di un'area che amministra le risorse e di un'area per il sistema informativo.

Le Aree Controller svolgono compiti di controllo strategico e di supporto alla formalizzazione della pianificazione strategica dei Dipartimenti e delle Agenzie fiscali di competenza.

Organigramma della nuova struttura del SECIN



Nel 2004 è stato completato l'allineamento della mappatura dei processi e dei prodotti all'attuale struttura organizzativa di ciascun Dipartimento centrale e dei Dipartimenti provinciali, con realizzazione di una maschera web per la rilevazione consuntiva dei volumi di

prodotto e dell'impiego delle risorse umane in ciascun processo (*Full Time Equivalent-FTE* per posizione economica).

E' stata inoltre effettuata un'analisi funzionale al fine di definire l'impostazione ed i criteri per l'introduzione del budget nei processi dei singoli uffici, consentendo l'effettuazione di previsioni dei volumi di prodotto realizzabili nell'anno di budget (per i processi che hanno un prodotto quantificabile) e dell'allocazione delle risorse umane (FTE) nei singoli processi.

E' stato realizzato e reso fruibile un WBT (*Web Based Training*) per la formazione a distanza.

Il sistema di valutazione dei dirigenti apicali del Ministero si fonda sulle seguenti caratteristiche:

- rapporto fiduciario tra vertice politico e vertici amministrativi;
- identico livello di responsabilità e di autorità gerarchica che investe i vertici amministrativi;
- alto potere negoziale dei vertici amministrativi nei confronti del vertice politico;
- orizzonte pluriennale delle attività più importanti;
- presenza di obiettivi trasversali.

Sono state effettuate giornate di addestramento e formazione a tutti i dirigenti del Dipartimento sui principi di fondo e sull'applicazione del suddetto modello, che prevede l'utilizzo di specifiche schede per l'individuazione degli obiettivi e dei relativi indicatori di misurazione.

Come evidenziato al sottoparagrafo 1.1, l'intervenuta riunificazione della struttura di controllo interno per le due aree del Ministero ha determinato una maggiore uniformità nella metodologia di valutazione della gestione di tutti i Centri di responsabilità destinatari della direttiva ministeriale.

Il referto di valutazione relativo all'esercizio 2004 contiene, per ciascun Centro di responsabilità⁷¹, una dettagliata descrizione dell'attività svolta e le percentuali di raggiungimento degli obiettivi strategici e di quelli operativi. Il documento si articola in una parte espositiva ed in una serie di schede sintetiche relative all'andamento delle singole attività, raffrontate con gli indicatori contenuti nella direttiva per l'azione amministrativa. Per ciascun obiettivo, inoltre, vengono evidenziate le eventuali criticità riscontrate e i motivi che hanno determinato il mancato raggiungimento dei livelli di attività definiti in sede di programmazione.

Pur dando atto del miglioramento qualitativo e di una maggiore omogeneità delle valutazioni, permangono tuttavia all'interno della relazione del SECIN alcune disomogeneità derivanti dalla tipologia di informazioni trasmesse e, soprattutto, dai contenuti della direttiva e dalla diversa metodologia usata per costruire gli indicatori. Solo con riferimento ad alcuni Dipartimenti il SECIN effettua una disaggregazione delle attività svolte tra le diverse missioni istituzionali, riuscendo ad evidenziare la quantità di risorse umane e materiali destinate all'autofunzionamento della struttura rispetto a quelle effettivamente utilizzate per lo svolgimento dell'attività esterna dell'Amministrazione.

L'attività di valutazione del SECIN nei confronti delle Agenzie fiscali si inserisce all'interno dello specifico circuito di programmazione costituito dalle convenzioni quadro triennali e dalle singole convenzioni annuali, estremamente dettagliato e di elevato livello, con particolare riferimento alla costruzione di significativi indicatori quantitativi, qualitativi e finanziari dell'attività svolta, con conseguente facilitazione delle attività valutative e di verifica.

3.13 L'attività contrattuale.

Diverse sono state le tipologie di contratti gestiti dal Ministero (Area economia) nel corso del 2004, che vanno dalle convenzioni stipulate con enti e società a capitale pubblico, per lo svolgimento di attività istituzionali, ai contratti di programma e di localizzazione, per lo

⁷¹ Come riportato nel corso della relazione la Guardia di finanza, pur essendo destinataria della direttiva ministeriale, non è soggetta alle valutazioni del SECIN.