



Corte dei Conti

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato

La vigilanza sull'attività di accertamento tributario

Relatori:

Cons. Diodoro VALENTE

Cons. Stefano SIRAGUSA

S O M M A R I O

Sintesi della relazione.....	p. 4
Premessa.....	p. 7
1. Evoluzione del quadro normativo.....	p. 8
1.1 la funzione di vigilanza.....	p. 8
1.2 in particolare, l'alta vigilanza ed il Se.C.I.T.....	p. 11
2. Il ruolo del Dipartimento per le politiche fiscali nel quadro della vigilanza sulle Agenzie fiscali.....	p. 14
3. Configurazione dell'alta vigilanza svolta dal Se.C.I.T e dati quantitativi	p. 26
4. I riflessi operativi dell'evoluzione funzionale del Se.C.I.T.....	p. 30
5. Struttura contabile, risorse finanziarie e costi economici del Se.C.I.T	p. 37
Conclusioni e raccomandazioni.....	p. 43
Appendice di dati e tabelle.....	p. 48

SINTESI

Nell'ambito dell'attività relativa all'accertamento tributario, si riscontra la compresenza di due soggetti, in diverso modo e con diversi strumenti partecipi della "governance" complessiva del sistema : il Dipartimento per le politiche fiscali (recentemente ridenominato Dipartimento per le Finanze) e il Servizio consultivo ed ispettivo tributario - (Se.C.I.T.).

La Corte ha rilevato in più occasioni, ed in particolare nelle relazioni sul rendiconto generale dello Stato, la persistente carenza di tale tipo di vigilanza in relazione all'ampia estensione delle sanatorie fiscali ed al ricorso ad istituti alternativi all'accertamento tradizionale (accertamento con adesione, ravvedimento operoso, acquiescenza, conciliazione giudiziale, autotutela, concordato preventivo, ecc.) e la correlata necessità di un esercizio programmato, sistematico e continuativo della funzione di vigilanza sui modi di svolgimento dell'attività di accertamento nelle sue varie articolazioni.

La titolarità di una funzione di "alta vigilanza" in materia è attribuita direttamente al Ministro, così come previsto dall'art. 60 co. 1 del d.lgs n. 300/1999 e ribadito nelle successive disposizioni regolamentari; lo stesso decreto prevede che l'attività svolta dal Se.C.I.T., ai fini dell'attività di vigilanza generale da parte del Ministro e dello svolgimento dell' "alta vigilanza", venga esercitata sulla base di specifiche direttive impartite dall'autorità politica (art. 22 co. 1 del d.P.R. 107/2001).

Attraverso un'apposita struttura centrale, il Dipartimento per le Politiche fiscali, (ora Dipartimento per le Finanze), il Ministro esercita inoltre la vigilanza sulle modalità complessive dell'esercizio delle funzioni fiscali da parte delle Agenzie nell'applicazione delle norme nei confronti dei contribuenti, secondo modalità che vengono specificamente stabilite nella convenzione stipulata annualmente fra l'Autorità politica e ciascuna Agenzia fiscale.

Si tratta di tre funzioni diverse (alta vigilanza, vigilanza, controllo sui risultati di gestione) che trovano diverse realizzazioni anche in considerazione dell'autonomia delle Agenzie fiscali.

Nato come "Servizio Centrale degli Ispettori Tributarî", per oltre venti anni l'attività del Servizio è stata finalizzata alla lotta all'evasione fiscale e al miglioramento dell'efficienza degli organi di accertamento e controllo dell'Amministrazione finanziaria e si è sostanziata nella effettuazione di controlli, indagini, verifiche o accessi, ovvero in attività di studio, collegati tutti al perseguimento degli obiettivi di programma proposti annualmente.

Tuttavia, negli ultimi anni il Se.C.I.T. è stato interessato da una serie di interventi normativi che hanno concorso a modificare profondamente le funzioni, la collocazione e l'assetto stesso del Servizio. Gli interventi di maggiore portata innovativa hanno trovato

realizzazione in occasione dell'emanazione dei provvedimenti con cui è stata data nel contempo attuazione alla riforma complessiva dell'Amministrazione finanziaria, in esecuzione dei principi fissati dal decreto legislativo n. 300 del 30 luglio 1999, con la creazione, fra l'altro delle Agenzie fiscali.

Nel d.P.R. n. 107 del 2001, vengono ridefinite le funzioni del Se.C.I.T.; e ne viene enfatizzata l'attività di studio disponendosi che il Servizio elabori studi di politica economica e tributaria e di analisi fiscale in conformità agli indirizzi stabiliti dal Ministro (che diventa l'attività principale del Servizio) e prevedendosi, sulla base di specifiche direttive e a richiesta del Ministro, un'attività di valutazione *"sulle modalità complessive dell'esercizio delle funzioni fiscali da parte del corpo della Guardia di finanza e delle agenzie ai fini della vigilanza generale da parte del Ministro stesso"*, venendo così a cessare ogni competenza in materia di controlli sui contribuenti e di controllo ordinario sugli uffici finanziari e sulla Guardia di Finanza.

Dal percorso legislativo descritto, si possono trarre gli elementi della avvenuta trasformazione dell'attività di vigilanza del Se.C.I.T. con il venire meno della funzione di controllo sugli uffici finanziari, e della possibilità di controlli sui contribuenti in ordine alle verifiche antielusione.

Il Servizio, nato quasi con caratteristiche assimilabili ad un primo esempio di "autorità amministrativa indipendente", ha assunto nel tempo i caratteri di mero serbatoio di professionalità utilizzabili dal Ministro con la più completa discrezionalità, sia in merito alla composizione che alla utilizzazione, e ciò al di fuori dei canoni di corretta e ragionevole trasparenza.

Le modifiche apportate alla configurazione del Se.C.I.T. ne hanno determinato lo stravolgimento, facendogli perdere le originarie caratteristiche di neutralità, con la sua trasformazione in un'area di consulenza, priva, peraltro, di adeguate forme di regolamentazione.

Ancora più di recente, con il d.P.R. n. 43 del 30 gennaio 2008, viene stabilita la possibilità di assegnazione degli esperti del Se.C.I.T., oltre che ai singoli dipartimenti del Ministero ed all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, alle agenzie fiscali ed alla Scuola superiore dell'economia e delle finanze.

Nel sistema introdotto dal decreto legislativo 300/1999 e confermato nel d.P.R. 43/2008, la vigilanza sull'azione complessiva delle Agenzie fiscali, esercitata dal Dipartimento, è ora rivolta ad accertare il rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità e correttezza da parte degli uffici nelle modalità di svolgimento di procedimenti amministrativo-tributari, vale a dire la valutazione della conformità di tale operato alle regole del diritto ed attraverso l'analisi delle modalità di svolgimento del procedimento vengono identificati dal Dipartimento gli aspetti su cui è necessario intervenire per il miglioramento dell'azione amministrativa ed il rapporto con il contribuente.

Nell'attuale configurazione, peraltro, assume sempre più rilevanza l'aspetto della vigilanza diretta ad assicurare la credibilità complessiva del sistema, che può comportare, peraltro, come ulteriore effetto, una maggiore spinta per i contribuenti all'adempimento fedele e volontario (la cd. *tax compliance* dei paesi del nord-Europa).

In questo contesto va considerato, il diverso ruolo acquisito dal Se.C.I.T. che ormai svolge, in concreto, solo studi indicati dalle direttive generali per l'azione amministrativa e la gestione, proposti dagli stessi esperti ed approvati dal Ministro, organo al quale gli stessi sono riservati e senza più il previo esame in precedenza affidato al (soppresso) Comitato di Coordinamento.

Peraltro, le originarie funzioni di controllo dell'attività di accertamento (sia nei confronti dei contribuenti che degli uffici e della Guardia di finanza), sono state sostituite dalla cosiddetta funzione di "alta vigilanza", attivabile solo dal Ministro e di fatto esercitata in via del tutto occasionale (si vedano le indagini circa l'importazione di prodotti contraffatti nel porto di Napoli e la verifica su alcune sale "bingo" circa il rispetto dei parametri di sicurezza).

Tutto ciò accade mentre non andrebbe dimenticato che l'orientamento ai risultati, che condivisibilmente caratterizza l'attività delle agenzie, non deve comportare un affievolimento delle garanzie in ordine ai profili di correttezza e di imparzialità, in particolare in ragione dell'importanza crescente che assumono istituti alternativi all'accertamento di tipo tradizionale e strumenti di determinazione catastale del reddito delle imprese minori, caratterizzati dall'attribuzione agli uffici finanziari di estesi poteri discrezionali.

Essenziale è, quindi, che, unitamente ad una funzione generale di "governance" dell'intero sistema tributario e fiscale, venga mantenuta la presenza di un organismo esterno alle amministrazioni operative, che, in posizione di "terzietà", possa verificare che l'attività di controllo e di accertamento posta in essere dalla Guardia di finanza e dagli uffici sia nel merito legittima, corretta ed efficace agli effetti del rafforzamento della lotta all'evasione fiscale e, più in generale, dell'*accountability* della gestione del sistema impositivo. La mancanza o lo stravolgimento del sistema di vigilanza, infatti, finisce con il riflettersi in una sostanziale marcata limitazione della credibilità e dell'efficacia proprio della strategia di contrasto all'evasione fiscale.

Premessa

La Sezione centrale di questa Corte competente per il controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, nell'ambito della programmazione generale ha, tra le altre, previsto un'indagine riguardante la vigilanza sull'attività di accertamento tributario, con l'obiettivo precipuo di verificare i risultati ottenuti.

Va preliminarmente precisato che, in tale ambito di attività, si riscontra la compresenza di due soggetti, in diverso modo e con diversi strumenti partecipi della "governance" complessiva del sistema: il Dipartimento per le politiche fiscali (recentemente ridenominato Dipartimento per le Finanze) e il Servizio consultivo ed ispettivo tributario - (Se.C.I.T.).

La rilevanza ed attualità del tema si sono andate evidenziando anche in base agli esiti delle più recenti relazioni della Corte sul rendiconto generale dello Stato, per la parte relativa al Ministero dell'economia e delle finanze, che hanno confermato la persistente carenza di tale tipo di vigilanza in relazione all'ampia estensione delle sanatorie fiscali ed al ricorso ad istituti alternativi all'accertamento tradizionale (accertamento con adesione, ravvedimento operoso, acquiescenza, conciliazione giudiziale, autotutela, concordato preventivo, ecc.) e la correlata necessità di un esercizio programmato, sistematico e continuativo della funzione di vigilanza sui modi di svolgimento dell'attività di accertamento nelle sue varie articolazioni.

Si è trattato anche della necessità di allargare, e comunque di ridefinire, il campo d'indagine in ragione di importanti sviluppi nel frattempo verificatisi nel quadro di riferimento, dovuti principalmente al mutato assetto funzionale dell'organismo chiamato a svolgere tale funzione, - vale a dire il Se.C.I.T. - che negli ultimi anni è stato interessato da una serie di interventi normativi che hanno concorso a modificarne profondamente le funzioni, la collocazione e lo stesso assetto. Ciò in considerazione anche del fatto che l'area che viene considerata residuale è proprio quella che doveva rappresentare il vero esercizio dell'azione di "Alta vigilanza", impropriamente, perlomeno nell'attuale configurazione, demandata al Se.C.I.T.

L'arco temporale esaminato ha riguardato il periodo dal 2000 all'attualità ed ha comportato l'analisi dell'applicazione delle disposizioni legislative, anche dal punto di vista dell'efficienza ed efficacia dell'attività svolta e della utilizzazione delle risorse a disposizione, per gli esercizi finanziari dal 1999 al 2006.

Le valutazioni riportate hanno tenuto conto della documentazione e dei dati forniti ufficialmente, e di quelli finanziari, ricavabili dal sistema informativo Ragioneria generale dello Stato/Corte dei conti - a partire dal primo esercizio disponibile (anno 2001) -, che sono stati elaborati e riepilogati in tabelle, nonché dei dati di tipo economico (relativi ai costi della gestione) forniti dal Se.C.I.T. stesso in sede istruttoria, con l'utilizzo di indicatori di confronto temporale e quantitativo fra le serie di dati relative a più esercizi,

ove confrontabili ed omogenee, ai fini di misurazione dell'efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa delle attività svolte.

1. Evoluzione del quadro normativo

1.1 la funzione di vigilanza

Le fonti normative che regolano la funzione di vigilanza sono rinvenibili nel d.lgs. 30.7.99, n. 300, e nel d.P.R. 26.3.01, n. 107, di recente integrate con il d.P.R. 30 gennaio 2008 n. 43 recante il regolamento di riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze. Ad esse si aggiunge, per quanto concerne le modalità di esercizio della funzione, la regolamentazione "pattizia" contenuta nel testo delle Convenzioni stipulate annualmente fra il Dipartimento per le politiche fiscali - DPF (ora denominato Dipartimento per le Finanze) e ciascuna delle Agenzie fiscali.

Per quanto riguarda le fonti normative, l'art. 56, 1° comma, lett. c) del d.lgs. 300/99 assegna al Ministero delle finanze la funzione di "*indirizzo, vigilanza e controllo sui risultati di gestione delle agenzie, nel rispetto dell'autonomia gestionale ad esse attribuita nonché l'esercizio dei poteri di coordinamento e di vigilanza attribuiti dalla legge su altri enti e organi che in ogni modo esercitano funzioni in settori della fiscalità di competenza dello Stato*".

Si tratta di tre funzioni diverse (indirizzo, vigilanza, controllo sui risultati di gestione) che trovano un unico limite nell'autonomia delle agenzie.

La vigilanza (e il coordinamento) della seconda parte della norma si riferisce invece al potere di vigilanza, eventualmente attribuito dalla legge, su altri enti della fiscalità statale diversi dalle agenzie. Laddove tale potere sia legislativamente previsto, esso va esercitato dal Ministero dell'economia e delle finanze, e per esso dal DPF.

L'art. 59, 3° comma si occupa della funzione di vigilanza, disciplinando i rapporti fra agenzie e ministero. Esso dispone che la convenzione preveda anche:

"c) le modalità di vigilanza sull'operato dell'agenzia sotto il profilo della trasparenza, dell'imparzialità e della correttezza nell'applicazione delle norme, con particolare riguardo ai rapporti con i contribuenti."

La norma sembra regolare solo una parte del potere di vigilanza del ministero: quella che attiene ai tre profili enunciati (trasparenza, imparzialità e correttezza), che devono essere disciplinati dalla convenzione, lasciando impregiudicata l'azione di vigilanza del ministero per profili diversi. A quest'ultimo riguardo, stante la riconosciuta autonomia di gestione delle agenzie, si deve ritenere che l'attività di vigilanza non si possa spingere a sindacare anche funzioni di amministrazione interna che rientrano

nell'autonoma responsabilità dell'agenzia ovvero funzioni che non attengono ai rapporti con i contribuenti.

L'art. 60, 1° comma, statuisce che *"Le agenzie sono sottoposte all'alta vigilanza del ministro, il quale la esercita secondo le modalità previste nel presente decreto legislativo".¹*

Viene introdotta la funzione di alta vigilanza che, diversamente dalla vigilanza, viene ricondotta direttamente alla titolarità del Ministro delle Finanze.

Affiora una generica attività di valutazione sulle "modalità complessive" dell'esercizio dell'attività della Guardia di finanza e delle Agenzie, affidata al Se.C.I.T, non in via ordinaria e continuativa, ma subordinata ad uno specifico input ed a precise indicazioni del Ministro, nel quadro del suo potere di vigilanza generale.

Sintetizzando, il quadro normativo illustrato prevede, accanto ad una vigilanza "ordinaria", i cui contorni sono fissati dall'art. 56, I comma, lett. c) del d. lgs. 300/99, una vigilanza "straordinaria", ora definita "alta" (art. 60, comma 1), ora individuata come "generale".

La prima è affidata alla competenza del DPF². Della seconda, invece, può essere strumento operativo anche il Se.C.I.T.

L'art. 22, comma 1°, nel ridefinire le funzioni del Se.C.I.T, prevede che il Servizio, *"sulla base di specifiche direttive e a richiesta del Ministro, svolga un'attività di valutazione sulle modalità complessive dell'esercizio delle funzioni fiscali da parte del corpo della Guardia di Finanza e delle agenzie ai fini della vigilanza generale da parte del Ministro stesso".* Affiora una generica attività di valutazione sulle "modalità complessive" dell'esercizio dell'attività della Guardia di finanza e delle Agenzie, affidata al Se.C.I.T, non in via ordinaria e continuativa, ma subordinata ad uno specifico input ed a precise indicazioni del Ministro, nel quadro del suo potere di vigilanza generale.

¹ Vedasi ora anche l'art.14 del d.P.R. n.43 del 2008.

² L'art. 2, 2° comma, lett. e) del d.P.R. 107/01: dispone che il DPF *"...in relazione alla funzione di vigilanza valuta, ferma rimanendo l'attività del Ministro di alta vigilanza, in particolare, le modalità complessive dell'esercizio delle funzioni fiscali da parte delle agenzie sotto il profilo della trasparenza, imparzialità e correttezza nell'applicazione delle norme nei confronti dei contribuenti con particolare riferimento a quanto previsto dalla legge 27.7.00, n. 212"* (statuto del contribuente). "La disposizione contiene alcune specificazioni che servono a meglio delimitare l'attività di vigilanza del DPF. Essa sintetizza il contenuto delle norme del d.lgs 300/99 specificando che l'azione di vigilanza, da un lato, deve essere riferita alle modalità complessive (non a quelle del singolo ufficio) dell'esercizio delle funzioni fiscali (non le funzioni di tipo gestionale che rientrano nell'autonomia delle agenzie), dall'altro, pone l'accento sullo statuto del contribuente come parametro per giudicare, anche se non in via esclusiva, l'azione delle agenzie. L'art. 3, 4° comma, lett. b) mette a fuoco più in dettaglio le modalità di esercizio della funzione di vigilanza e il suo contenuto, precisando che il servizio di vigilanza:

- a. acquisisce le informazioni necessarie;
- b. elabora e analizza tali informazioni;
- c. accerta la conformità (alle norme) e la regolarità dell'azione degli uffici delle agenzie nei confronti dei contribuenti;
- d. accerta la conformità (alle norme) e la regolarità dell'azione degli uffici degli altri soggetti operanti nel settore della fiscalità di competenza dello Stato nei confronti dei contribuenti;
- e. svolge l'azione di cui alle precedenti lett. c. e d. sulla base di metodologie e parametri predefiniti;
- f. svolge l'azione di cui alle precedenti lett. c. e d. sulla base di un programma ovvero su input del sig. Ministro, dei vertici degli enti interessati (agenzie e altri soggetti) ovvero di soggetti terzi;
- g. sviluppa le metodologie per migliorare l'efficacia dell'attività di vigilanza e ne cura la diffusione.

Circa la disciplina impropriamente definita "pattizia" della vigilanza, va rilevato che le convenzioni stipulate con le agenzie contengono, fin dalle prime esperienze, una norma ad hoc che regola, in relazione al disposto dell'art. 59, d.lgs. 300/99, le modalità di esercizio della funzione di vigilanza da parte del ministero. Anche l'attuale versione della norma (art. 6 delle Convenzioni per gli anni 2007-09) ³ ricalca sostanzialmente quella contenuta nelle convenzioni 2001. In questo contesto affiora un'ulteriore attività di vigilanza: quella esercitata dalle Agenzie, al loro interno.

Questa previsione contrattuale non risulta di immediata comprensione e a prima vista appare in contrasto con le norme del d.lgs. 300/99 e del d.P.R. 107/01. La disposizione sembra riferirsi infatti a una funzione di vigilanza di contenuto generale avente esattamente lo stesso oggetto della funzione di vigilanza assegnata dalla legge al Dipartimento.

Se si trattasse dello stesso tipo di vigilanza, saremmo dinanzi a una evidente duplicazione di funzioni e perciò occorre escludere tale lettura; d'altro canto non può ritenersi che la funzione di vigilanza sull'operato delle agenzie fiscali possa essere esercitata dalle stesse agenzie vigilate in quanto si creerebbe una palese confusione fra vigilante e vigilato.

Così intesa, la norma fino ad oggi non sembra abbia trovato pratica attuazione (non si ha notizia di attività svolte in tal senso dalle agenzie), anche se l'esercizio di tale funzione rappresenta un impegno contrattuale delle agenzie. Essa, pertanto, va piuttosto interpretata come la necessaria attività di auditing che qualsiasi soggetto imprenditoriale è tenuto a svolgere per garantire gli amministratori rispetto ai rischi di comportamenti legalmente ed eticamente censurabili all'interno.

Peraltro, se il senso da dare a questa previsione contrattuale è quello di promuovere la crescita della sensibilità delle agenzie verso un'azione pienamente rispettosa dei principi di trasparenza, imparzialità e correttezza nei rapporti con l'utenza, potrebbe valutarsi la percorribilità di un'azione comune, DPF-agenzie, sul fronte della vigilanza che, nel rispetto dei rispettivi ruoli e responsabilità, non sia di sovrapposizione, ma di sinergica collaborazione in vista del miglioramento dell'azione amministrativa.

Una tale lettura della disposizione convenzionale, se ritenuta fondata e condivisibile, andrebbe resa più esplicita nella nuova formulazione del testo convenzionale, anche per evitare duplicazioni e appesantimenti.

³ Articolo 6. Modalità di esercizio della funzione di vigilanza

"1. L'Agenzia si impegna a esercitare una funzione interna di vigilanza caratterizzata da indipendenza tecnica e autonomia operativa" ed a fornire al Ministro, per il tramite del Capo del Dipartimento, una relazione annuale sugli esiti dell'attività di vigilanza sotto il profilo della trasparenza, dell'imparzialità e della correttezza nell'applicazione delle norme con particolare riguardo ai rapporti con l'utenza"

1.2. in particolare, l'alta vigilanza ed il Se.Ci.T

Per quanto attiene all'alta vigilanza, le vicende normative ed istituzionali più rilevanti relative all'evoluzione del quadro normativo, per i profili della presente indagine che qui si riferiscono, riguardano la trasformazione del Se.C.I.T .

Nato come "Servizio Centrale degli Ispettori Tributarî", il Se.C.I.T. è stato istituito dagli articoli 9, 10 e 11 della legge 24 aprile 1980, n. 146 (legge finanziaria per il 1980) e posto alle dirette dipendenze del Ministro delle Finanze (all'epoca così denominato), con funzioni in parte ispettive ed in parte di controllo dei contribuenti, di programmazione e di studio.

Per oltre venti anni l'attività del Servizio, finalizzata alla lotta all'evasione fiscale attraverso il miglioramento della correttezza e dell'efficienza dell'attività di accertamento dell'Amministrazione finanziaria, si è sostanziata nella effettuazione di controlli, indagini, verifiche o accessi, ovvero in attività di studio collegati tutti al perseguimento degli obiettivi di programma proposti annualmente al Ministro delle Finanze e da questi recepiti mediante la direttiva di settore. Tuttavia, negli ultimi anni il Se.C.I.T. è stato interessato da una serie di interventi normativi che hanno concorso a modificarne profondamente le funzioni, la collocazione e lo stesso assetto. Le premesse di tale processo risalgono alla fine degli anni novanta, allorché, con i decreti legislativi n. 361 del 5 ottobre 1998 e n. 382 del 15 ottobre 1999, sono stati previsti nuovi e più ampi compiti di analisi economico - tributaria e l'istituzione di un'apposita "Sezione Studi".

In particolare, il decreto legislativo n. 361 ha variato l'originaria denominazione di "Servizio Centrale degli Ispettori Tributarî in quella di "Servizio Consultivo ed Ispettivo Tributario", lasciando immutato l'acronimo Se.C.I.T., ed ha modificato la denominazione (e la funzione) degli "Ispettori Tributarî" in quella di "Esperti tributarî". Il decreto legislativo n. 382 del 15 ottobre 1999 ha poi introdotto la figura dell'Esperto tributario "part-time", sia pure in rapporto di collaborazione coordinata e continuativa.

Gli interventi di maggiore portata innovativa hanno, tuttavia, trovato realizzazione in occasione dell'emanazione dei provvedimenti con cui è stata data nel contempo attuazione alla riforma complessiva dell'Amministrazione finanziaria, in esecuzione dei principi fissati dal decreto legislativo n. 300 del 30 luglio 1999⁴.

In particolare, sono stati adottati due regolamenti di organizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze e degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro, rispettivamente con il d.P.R. n. 107 del 26 marzo 2001 e con il d.P.R. n. 121 del 6 aprile 2001.⁵

⁴ Il decreto legislativo n. 300 del 30 luglio 1999, in attuazione della delega disposta con l'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, modificato dall'articolo 1 della legge 16 giugno 1998, n. 191 e dall'articolo 9 della legge 8 marzo 1999, n. 50, detta norme per la razionalizzazione, il riordino, la soppressione e la fusione di ministeri, l'istituzione di agenzie, il riordino dell'amministrazione periferica dello Stato.

⁵ Art 2 lett d) del d.P.R. 107/2001:(*il Dipartimento per le politiche fiscali esercita le funzioni di controllo e monitoraggio, in relazione ai quali: ferma rimanendo l'attività del Ministro di valutazione e controllo*

Nel d.P.R. n. 107 del 2001, all'articolo 22, (che ha anche abrogato l'art. 9 della legge n. 146 del 1980)⁶ vengono ridefinite le funzioni del Se.C.I.T.; è stata enfatizzata l'attività di studio disponendo che il Servizio *"elabora studi di politica economica e tributaria e di analisi fiscale in conformità agli indirizzi stabiliti dal Ministro (che diventa l'attività principale del Servizio); è stata prevista, sulla base di specifiche direttive e a richiesta del Ministro, un'attività di valutazione "sulle modalità complessive dell'esercizio delle funzioni fiscali da parte del corpo della Guardia di finanza e delle agenzie ai fini della vigilanza generale da parte del Ministro stesso"* e viene a cessare ogni competenza in materia di controlli sui contribuenti e di controllo ordinario (vale a dire, basate su di un ricorrente programma annuale) sugli uffici finanziari e sulla Guardia di Finanza.

Nel d.P.R. n. 121 del 2001,⁷ all'art. 2, comma 2, lett. g il Se.C.I.T. viene collocato fra gli uffici di diretta collaborazione del Ministro delle Finanze (ora dell'Economia e delle Finanze), mentre al comma 5 si dispone che esso, al pari del servizio di controllo interno, operi in posizione di autonomia operativa, stabilita dalle specifiche disposizioni che lo disciplinano.

strategico, nonché di alta vigilanza, effettua la verifica sui risultati di gestione delle agenzie in relazione agli obiettivi fissati dalla convenzione, individuando le cause degli scostamenti; effettua il monitoraggio organizzato e sistematico dei fattori gestionali interni alle agenzie al fine di acquisire le conoscenze necessarie allo sviluppo dei rapporti negoziali con le agenzie; svolge le attività dirette al controllo delle deliberazioni dei comitati direttivi delle agenzie di cui all'articolo 60 del decreto n. 300/1999; svolge le attività di controllo previste dalla legge nei confronti degli altri organismi di settore, inclusi i consorzi e società partecipate dal Ministero; e) vigilanza, in relazione alla quale: valuta, ferma restando l'attività del Ministro di alta vigilanza, in particolare, le modalità complessive dell'esercizio delle funzioni fiscali da parte delle agenzie sotto il profilo della trasparenza, imparzialità e correttezza nell'applicazione delle norme nei confronti dei contribuenti, con particolare riferimento a quanto previsto dalla legge 27 luglio 2000, n. 212. Vedasi ora anche il d.P.R. 30 gennaio 2008 n.43, di riorganizzazione del Ministero delle Finanze.

⁶ Il decreto legislativo 5 ottobre 1998, n. 361 "Istituzione del servizio consultivo ed ispettivo tributario, a norma degli articoli 11 e 12 della legge 15 marzo 1997, n. 59" all'art. 1. "Istituzione e compiti del servizio" così dispone: 1. All'articolo 9 della legge 24 aprile 1980, n. 146, sono apportate le seguenti modificazioni: a) nel primo comma, le parole: "degli ispettori tributari" sono sostituite dalle seguenti: "consultivo ed ispettivo tributario"; b) nel secondo comma: 1) all'alinnea, le parole: "centrale degli ispettori tributari" sono sostituite dalle seguenti: "svolge i seguenti compiti" 2) prima della lettera a), e' inserita la seguente: "0 a) elabora studi di politica economica e tributaria e di analisi fiscale in conformità agli indirizzi stabiliti dal Ministro delle finanze, per la definizione, da parte del Governo e del Ministro stesso, degli obiettivi e dei programmi da attuare, anche ai sensi del combinato disposto degli articoli 3 e 14 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, nonché ai fini della programmazione sistematica dell'attività antievasione; formula proposte riguardanti le stesse materie, nonché volte alla predisposizione ed attuazione dei programmi di accertamento"; 3) alla lettera a), le parole da: "dei direttori regionali" a: "di zona della Guardia di finanza" sono sostituite dalle seguenti: "dei dirigenti ministeriali e degli ufficiali della Guardia di finanza con incarichi di comando"; 4) la lettera d) e' soppressa; c) il terzo comma e' sostituito dal seguente: "Il servizio comunica agli uffici dell'amministrazione finanziaria i dati acquisiti, nonché i risultati delle verifiche eseguite, affinché ne tengano conto nei procedimenti di accertamento delle imposte."

⁷ d.P.R. 6 aprile 2001 n. 121: "Regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro delle finanze". Art. 2. (Uffici di diretta collaborazione) 1. Gli uffici di diretta collaborazione esercitano le competenze di supporto del Ministro e di raccordo tra questo e l'amministrazione, ai sensi degli articoli 3 e 14, comma 2, del decreto legislativo n.29 del 1993. Essi prestano collaborazione al Ministro con riguardo alla definizione degli obiettivi ed all'elaborazione delle politiche pubbliche, nonché alla relativa valutazione ed alle connesse attività di comunicazione, e, in particolare, riguardo all'analisi di impatto normativo, all'analisi dei costi e dei benefici ed alla congruenza fra obiettivi e risultati.

Successivamente, con il decreto legislativo n. 173 del 3 luglio 2003⁸ viene ulteriormente precisato che "il Servizio consultivo ed ispettivo tributario opera alle *dirette* dipendenze del Ministro".

In particolare, all'art. 2 n. 1 lett. d) del d. lgs. 173 del 2003 è stato inoltre disposto 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 presente decreto, 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."*

Inoltre, all'art. 3 n. 1 lett. d) punto 4) dello stesso d.lgs 173 del 2003 viene previsto che "*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;*"

L'attuazione di tali disposizioni, (salvo le parziali integrazioni contenute nell'art.18 del d.P.R. n. 43 del 30 gennaio 2008, con le quali viene stabilita la possibilità di assegnazione degli esperti del Se.C.I.T., oltre che ai singoli dipartimenti del Ministero ed all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, alle agenzie fiscali ed alla Scuola superiore dell'economia e delle finanze) risulta tuttora inadempita.

Sempre relativamente al Se.C.I.T, va segnalato che la previsione di un riordino della organizzazione delle competenze del Servizio, individuata dall'art. 2 del d.lgs 3 luglio 2003, n. 173, non risulta riprodotta dall'art. 1, comma 404, della Legge finanziaria per il 2007, norma in base alla quale è stato predisposto il recente schema di regolamento di organizzazione del Ministero.

Dal percorso legislativo sopra descritto, si possono trarre gli elementi della avvenuta trasformazione dell'attività ispettiva del Se.C.I.T con il venire meno della funzione di controllo sugli uffici finanziari, e della possibilità di controlli sui contribuenti che nel passato avevano aperto la strada alle verifiche antielusione.⁹

A seguito della istituzione delle Agenzie fiscali disposta con il d.lgs. 30 luglio 1999 n.300, le precedenti articolazioni dell'allora Ministero delle finanze sono state raggruppate nel Dipartimento per le politiche fiscali, unico centro di responsabilità,

⁸ Cfr art .1, n.2 lett b) del d.lgs 3 luglio 2003 n 173 "Riorganizzazione del Ministero dell `economia e delle finanze e delle agenzie fiscali a norma dell'art. 1 della legge 6 luglio 2002, n.137.

⁹l'art 9 della legge 24 aprile 1980,n.146 disponeva,tra l'altro, alla lettera a) che (il Se.C.I.T) "*controlla,altresì, sulla base delle direttive emanate dal Ministro delle finanze,le verifiche eseguite dalla Guardia di Finanza*" (lettera prima sostituita dall'art.7 del d.l 8 agosto 1996,n.437 e poi così modificata dall'art1.del d.lgs 5 Ottobre 1998 n.361); e alla lettera c) :"*provvede, in via straordinaria, alle verifiche ed ai controlli relativi a contribuenti nei confronti dei quali sussiste un fondato sospetto di evasione di grandi proporzioni*". L'art.9 della legge 146/1980 è stato successivamente definitivamente abrogato dal'art 22 comma 4 del d.P.R.26 marzo 2001,n.107 recante il regolamento di (ri)organizzazione dell'(allora così denominato) Ministero delle finanze.

unitamente alla Guardia di finanza, dell'area finanze del nuovo Ministero. I compiti del Dipartimento, come evidenziati dall'art. 1 del DPR 26 marzo 2001 n. 107, consistono, tra l'altro, nell'analisi, elaborazione e valutazione delle politiche economico-fiscali e nella predisposizione di studi, indagini e simulazioni per l'elaborazione della normativa in materia tributaria in campo nazionale e comunitario.

Le risorse necessarie al funzionamento del Se.C.I.T, considerato tuttora quale Centro di responsabilità dell'amministrazione finanziaria, sono invece imputate alla funzione obiettivo "prevenzione e repressione della violazione degli obblighi tributari", nonostante la avvenuta perdita di importanza e significato dei compiti di alta vigilanza sul corretto operato degli organi addetti all'accertamento ed alla riscossione delle imposte e la sostanziale trasformazione del Servizio in organo di alta consulenza in tutte le materie di interesse del Ministero riunificato, posto alle dirette dipendenze del Ministro.

2. Il ruolo del Dipartimento per le politiche fiscali nel quadro della vigilanza sulle Agenzie fiscali

Al di là di quanto detto a proposito della vigilanza di tipo "pattizio", il ruolo di monitoraggio del Dipartimento per le politiche fiscali - ora Dipartimento per le finanze- è sostanzialmente da ricollegarsi alla introduzione di sistemi per il controllo della gestione nel Ministero delle Finanze.¹⁰

In seguito alla trasformazione dei Dipartimenti in Agenzie fiscali, i sistemi per il controllo della gestione assumono sempre maggiore rilevanza ai fini del monitoraggio dell'andamento dell'azione amministrativa, sia come strumento interno alle agenzie stesse, sia come strumento per la valutazione da parte dell'Autorità politica della rispondenza agli obiettivi di politica fiscale.

Con l'introduzione dei sistemi per il "controllo della gestione", la cultura del controllo sposta quindi l'attenzione all'intero sistema organizzativo, valutandone le azioni organizzative e gestionali messe in atto per il raggiungimento dei risultati e la rispondenza a criteri di qualità ed efficacia.

Relativamente all'attività di "controllo" esercitata dal Dipartimento per il tramite dell'Ufficio Agenzie ed Enti della fiscalità (in acronimo UAF), ed in particolare circa l'attività di controllo sulle attività di accertamento, si evidenzia che essa rientra nell'ambito della più ampia attività di "controllo dell'andamento della gestione" che l'UAF svolge.

¹⁰ Come riferisce l'Amministrazione, l'introduzione dei primi sistemi per il "controllo dei risultati" e per la misurazione dell'efficienza e dell'efficacia, in aggiunta ai "controlli di regolarità amministrativa e/o del procedimento amministrativo", risale infatti agli anni 1996-2000; allora Segretariato Generale del Ministero delle Finanze, attraverso una analisi organizzativa e di processo delle strutture, definì un modello di funzionamento per l'introduzione dei processi di Pianificazione e Controllo nei Dipartimenti; furono elaborati una prima serie di indicatori per il monitoraggio dei costi e dell'efficacia ed efficienza della "macchina" amministrativa. A supporto, fu realizzata la prima applicazione per la gestione della contabilità economica, oltre che finanziaria, e furono implementati i primi strumenti di reportistica gestionale.

In particolare, in linea con gli indirizzi dell'Autorità politica, nell'ambito del rapporto convenzionale ed in particolare all'interno dell'area strategica dedicata alla prevenzione e contrasto all'evasione, vengono annualmente definiti le azioni e gli obiettivi di risultato in merito alle diverse tipologie di controllo, all'affinamento dei criteri e degli strumenti per il miglioramento complessivo dell'attività di controllo, al fine di determinare una maggiore entrata, ma anche una diminuzione del contenzioso in materia.

Proprio in merito alla pianificazione e controllo dell'attività di prevenzione e contrasto all'evasione, nell'ambito di tale area strategica sono definiti diversi "fattori critici di successo" ai quali vengono associati indicatori che tendono a misurare l'attività sia dal punto di vista numerico (come ad esempio il numero dei controlli effettuati per le varie tipologie), sia dal punto dell'efficacia e della qualità; vengono infatti analizzati gli esiti dell'attività di controllo sotto il profilo della positività, della maggiore imposta accertata, della maggiore imposta definita per adesione e acquiescenza.

L'attività di prevenzione e contrasto all'evasione è inoltre valutata anche sulla base dell'aumento della "sostenibilità della pretesa tributaria", che tra l'altro tende a monitorare l'andamento delle decisioni favorevoli in contenzioso all'Agenzia; l'incremento percentuale delle decisioni favorevoli all'Agenzia, oltre ad essere un indicatore di "qualità" del controllo effettuato dagli uffici, richiama contestualmente le azioni della struttura messe in atto per gestire in modo organico e razionale i fenomeni organizzativi.¹¹

Inoltre, è sempre nell'ambito del rapporto convenzionale che vengono previsti approfondimenti tematici su specifici aspetti della gestione: (quello relativo alla convenzione 2005-2007 tra Dipartimento e Agenzia delle entrate ha riguardato, ad esempio, "le modalità di pianificazione e controllo delle attività di contrasto all'evasione").

Va rilevato che le analisi tematiche svolte dal Dipartimento si inseriscono nel percorso di individuazione e raccolta delle informazioni per il monitoraggio delle Agenzie fiscali e si aggiungono alle consuete modalità di acquisizione di informazioni, da parte del Dipartimento, per la conoscenza dei fattori gestionali interni alle Agenzie, quali l'organizzazione dei processi e l'uso delle risorse.

L'obiettivo generale dichiarato dall'Amministrazione è quello di ridurre il *gap* informativo esistente in termini di "ampiezza", intesa dall'Amministrazione come insieme delle tipologie di informazioni utili ai fini della gestione del rapporto di convenzione; di "profondità", intesa come livello di approfondimento della conoscenza dei fenomeni gestionali; "qualità", intesa come affidabilità ed attendibilità dei dati forniti¹².

¹¹ Inoltre, indicatori che tendono a misurare il miglioramento della riscossione delle entrate erariali osservano l'attività da un ulteriore punto di vista, consentendo quindi il monitoraggio e la valutazione dell'intero "sistema organizzativo" messo in atto dell'agenzia per il raggiungimento degli obiettivi assegnati nell'area strategica in oggetto.

¹² Le ragioni che ispirano l'individuazione degli argomenti sui quali realizzare le specifiche analisi tematiche sono: la rilevanza e o significatività di specifici fenomeni della gestione; la presenza di significativi *gap* conoscitivi tra le informazioni attualmente disponibili ed il livello di conoscenza necessario per l'esercizio

Dalle conclusioni e osservazioni del Dipartimento svolte in confronto con l'Agazia delle entrate nella relazione relativa alle "Modalità di pianificazione e controllo delle attività di contrasto all'evasione" di cui alla Convenzione 2005-2007" si legge, ad esempio, che *"l'approfondimento in argomento, che è stato oggetto di un complesso confronto tra Dipartimento ed Agenzia, non può che costituire un primo passo di un percorso teso a condividere con l'Agazia le modalità più puntuali per verificare l'effettivo risultato dell'impegno nell'area di contrasto all'evasione in relazione agli indirizzi impartiti dall'Autorità politica"*. Il Dipartimento (punto 3 del documento citato) osserva che, *"ferma l'autonomia organizzativa nella gestione delle risorse umane dell'Agazia, sempre più si dovrà poter apprezzare attraverso adeguati indicatori in Convenzione, l'effettiva attuazione delle strategie di controllo e dei risultati ottenuti in termini di entrate riscosse"*. *"Il Dipartimento avrà, pertanto, cura di monitorare costantemente il livello di attuazione delle iniziative (dell'Agazia delle entrate n.d .r.) sopra descritte"*.¹³

L'UAF esercita la funzione di monitoraggio e controllo in corso d'anno, in "contraddittorio" con le agenzie, predisponendo inoltre relazioni infrannuali sull'andamento della gestione e concordando le eventuali azioni correttive laddove l'analisi degli scostamenti faccia prevedere un possibile mancato raggiungimento degli obiettivi fissati.

Il rapporto convenzionale stesso prevede inoltre che, al fine di consentire all'UAF lo svolgimento della propria attività, siano definiti le tipologie, le modalità e la periodicità dei flussi informativi richiesti; strumenti informativi ed informatici sono stati promossi e realizzati dal Dipartimento in collaborazione con le agenzie, al fine di disporre di una sistematica acquisizione ed elaborazione delle informazioni; in particolare, è stata realizzata una banca dati per il monitoraggio, per integrare in uno strumento unitario il complesso delle informazioni gestionali ed economico-finanziarie derivanti dall'attività di *governance* delle Agenzie fiscali.

Per l'esercizio dell'attività di monitoraggio dell'andamento della gestione le agenzie si impegnano, infatti, a fornire anche i documenti relativi ad aspetti gestionali ed organizzativi rilevanti ai fini della valutazione dell'andamento complessivo della gestione.¹⁴

ottimale del ruolo di monitoraggio.

¹³ Il monitoraggio si focalizza sull'avanzamento delle attività e sull'utilizzo delle risorse. Come detto, durante il processo di monitoraggio il Dipartimento effettua anche specifici approfondimenti con le Agenzie per valutare eventuali scostamenti significativi rispetto all'andamento atteso, ovvero vengono svolti approfondimenti tematici sull'azione di controllo svolta e sulle metodologie e gli strumenti di pianificazione e consuntivazione delle attività di prevenzione e di contrasto all'evasione.

¹⁴ L'Amministrazione riferisce inoltre che sia in corso d'anno che nella relazione di consuntivo annuale (rapporto di verifica) sull'andamento della gestione, l'attività di monitoraggio e controllo non si esplica esclusivamente nella pur importante verifica dei risultati rispetto agli obiettivi raggiunti, ma valuta come l'intera organizzazione abbia agito sia dal punto di vista organizzativo che in termini di processi gestionali e strumenti interni per il raggiungimento degli obiettivi assegnati; la valutazione inoltre non può non tener conto del rispetto di criteri di qualità ed efficacia dei risultati raggiunti.

Infine, la valutazione dell'UAF ha come ulteriore obiettivo quello di evidenziare l'impatto dell'azione amministrativa sui principali portatori di interesse (o *stakeholders*); a questo scopo, si sta introducendo lo strumento del "bilancio sociale".

Il Dipartimento esercita la funzione di vigilanza sull'azione complessiva delle Agenzie fiscali di cui all'art. 2, c. 2 lettera e) e art. 3, c. 4 lettera b) del d.P.R. n. 107/2001 e art. 14 del d.P.R. n. 43/2008 secondo il modello logico contenuto nello "Studio di massima ", a suo tempo trasmesso all'Autorità politica. Il modello adottato si ispira sostanzialmente a quello di *auditing*, e pertanto la funzione ha essenzialmente la finalità di migliorare l'azione dell'amministrazione finanziaria in un'ottica di prevenzione delle possibili disfunzioni o irregolarità.

Per "vigilanza sull'azione complessiva" si è intesa la valutazione dell'intera platea di atti posti in essere dalle strutture operanti sull'intero territorio nazionale, in alcuni casi anche di un campione di atti ed uffici statisticamente rappresentativi, inerenti a specifici procedimenti amministrativo-tributari.

Per valutazione della "regolarità dell'azione amministrativa" si è intesa la verifica del corretto svolgimento dell'iter procedimentale, nella considerazione che la "qualità" del processo presuppone la "qualità" del provvedimento adottato.

Per valutazione della "conformità dell'azione amministrativa, si è inteso l'accertamento del rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità e correttezza da parte degli uffici nelle modalità di svolgimento di procedimenti amministrativo-tributari, vale a dire la valutazione della conformità di questa alle regole del diritto.

Il programma annuale degli interventi, predisposto dal Servizio di vigilanza e validato dal Capo Dipartimento, è comunicato al Ministro e ai Direttori delle Agenzie. Può essere modificato nel corso dell'anno per tener conto di eventuali richieste specifiche del Ministro.

La selezione dei procedimenti da sottoporre a valutazione di conformità avviene sulla base dell'esame dell'atto di indirizzo del Ministro, delle Convenzioni con le Agenzie, nonché sulla base delle informazioni presenti agli atti del Servizio (ad esempio, gli esiti di precedenti valutazioni, le informazioni provenienti dalle segnalazioni di cittadini, rappresentanti di ordini professionali o associazioni di categoria, dai garanti del contribuente, dalla rassegna stampa o da siti *internet*, da esiti del contenzioso tributario, e così via).

Il Servizio definisce in un apposito piano operativo i tempi di avvio e di conclusione delle singole attività sulla base delle risorse disponibili e delle competenze per l'attuazione delle singole iniziative.

Le modalità operative da eseguirsi per la valutazione dei procedimenti comprendono:

- l'analisi dei flussi delle attività e la rilevazione degli elementi che qualificano la conformità alle norme dei procedimenti rispetto ai principi di: trasparenza, imparzialità e correttezza;
- la predisposizione di check-list e/o di interviste strutturate indirizzate alle strutture periferiche delle Agenzie e volte a rilevare le informazioni presenti negli atti degli uffici o di comportamenti non direttamente rilevabili dagli atti medesimi;
- la raccolta dei dati che comporta l'acquisizione delle risposte fornite dagli uffici entro sessanta giorni, come previsto dalle Convenzioni e la loro elaborazione sulla base di regole di interpretazione e raccolta predefinite;¹⁵
- l'analisi dei dati elaborati, e la determinazione del livello di conformità .

Le risultanze delle verifiche sono comunicate agli Uffici di *audit* e sono valutate in contraddittorio con le Agenzie, al fine di individuare le cause dell'eventuale mancato rispetto dei principi di: trasparenza, imparzialità e correttezza; e per definire le azioni necessarie per ridurre o eliminare il livello di rischio di "non conformità", vale a dire di non corrispondenza (parziale o totale) tra il comportamento rilevato e quello previsto dalla normativa.

Per ciò che concerne in particolare l'attività di valutazione, nelle relazioni vengono evidenziati, oltre che il livello di conformità, rilevato a livello nazionale e per ciascuno dei tre principi tramite indici sintetici, anche aspetti del procedimento inerenti al merito delle attività poste in essere dagli uffici, tramite domande a risposta "aperta" piuttosto che "multipla". Questi ultimi sono elaborati con modalità di tipo statistico e fanno parte integrante della valutazione, anche se non sono riportati sotto forma di giudizio, come avviene invece per i tre principi. Formano poi oggetto, come riporta il Dipartimento, di approfondimento con gli uffici di Audit interno delle Agenzie al fine di sollecitare interventi correttivi che, se in presenza di *fumus boni iuris*, possono essere anche di tipo più strettamente ispettivo.

Anche in fase preliminare di analisi delle informazioni residenti sui sistemi informativi per la costruzione del campione, il Dipartimento ha fatto presente di aver richiesto interventi ispettivi all'Agenzia di cui si sono potuti riscontrare i risultati in fase di rilevazione delle informazioni o di *feedback*.

In sede di test delle check-list presso gli uffici operativi delle Agenzie, possono essere individuati, attraverso le informazioni rilevate dall'esame dei carteggi o dal funzionamento dei sistemi informativi, aspetti di immediato interesse per l'Audit

¹⁵ Le regole sono finalizzate ad elaborare per singolo atto e per ufficio i cosiddetti punti di sensibilità ai tre ricordati principi di: trasparenza, imparzialità e correttezza. Per applicazione di una media aritmetica viene poi determinata la conformità degli ambiti territoriali regionali rispetto alla media nazionale. Sono, altresì, elaborate informazioni di tipo statistico al fine di inquadrare il contesto nel quale si verificano i diversi fenomeni ed i risultati dell'elaborazione costituiscono, infine, solo "un indicatore numerico" del livello di conformità: poiché la valutazione eseguita tiene conto anche dell'esito dell'esame di aspetti giuridici peculiari del procedimento, nonché di informazioni di contesto su fenomeni particolari.

Viene inoltre valutata l'attività di vigilanza interna esercitata dalle Agenzie, riferita dagli Uffici di *audit* al Dipartimento in relazioni annuali.¹⁶

Attualmente è in corso un'attività di vigilanza sull'*audit* esercitata dalle Agenzie, attraverso l'analisi della valutazione delle relative verifiche interne, svolte nel corso degli anni 2006/2007.

Esula dalla valutazione l'attività degli uffici in merito all'istruttoria di elementi e fatti che ne indirizzano l'attività di accertamento o che implicano valutazioni di opportunità e di convenienza (funzione che era invece propria del Se.C.I.T nel periodo antecedente alla sua riforma) ; tuttavia, attraverso la formulazione di domande attinenti alla legittimità, nella veste dei tre principi, oppure contenenti richieste di dati di carattere economico, è possibile desumere indirettamente indici significativi di tali tipologie di attività.

Naturalmente non è dato al Dipartimento di svolgere una vera e propria funzione ispettiva, in quanto la valutazione non avviene tramite l'accesso diretto sugli atti. In base alla Convenzione, gli accessi agli uffici possono avvenire esclusivamente quando manca la disponibilità delle informazioni richieste con gli appositi questionari.

L'amministrazione ha tuttavia tenuto a ribadire, in sede di adunanza pubblica, che, anche alla luce del nuovo regolamento di cui al d.P.R. n. 43 del 2008, intende svolgere una funzione di *governance* (di indirizzo, controllo, vigilanza), sul sistema complessivamente inteso, in posizione di "terzietà" rispetto alle Agenzie fiscali con le quali nelle convenzioni viene concordato esclusivamente il "modus operandi" delle rilevazioni e dei controlli. Il Dipartimento ha altresì fatto presente che non si limita solo ad una vigilanza per il rispetto dello statuto del contribuente .

La metodologia di lavoro è stata sperimentata per la prima volta nel corso dell'anno 2002 e via via si è affinata, in ragione proprio del sempre crescente riconoscimento da parte delle Agenzie della rilevanza e utilità della funzione svolta dal Dipartimento.

L'attività è stata affidata fino al 2004 agli esperti Se.C.I.T. distaccati presso il Dipartimento ai sensi dell'art. 22 del predetto DPR 107, con i quali, in alcuni casi, hanno collaborato anche dirigenti del Dipartimento assegnati al Servizio di Vigilanza. Occorre comunque evidenziare la forte resistenza iniziale delle Agenzie per l'approccio ispettivo utilizzato dagli esperti Se.C.I.T; le attività svolte in collaborazione con il Servizio di vigilanza, iniziate a giugno 2002 e concluse il 1° luglio 2004, hanno riguardato 10 procedimenti.

¹⁶ Il riferimento a vicende quali quelle riportate nella sentenza n.1707 /2007 della Sezione giurisdizionale siciliana della Corte dei conti, in ordine al danno all'immagine provocato all'Agenzia delle entrate dal dipendente che esigeva la dazione di denaro ad un contribuente per "ammorbidire" gli esiti di una verifica fiscale, fa riflettere in ordine all'importanza che tale controllo venga svolto nella maniera più approfondita possibile, quale primo livello ove intercettare tali comportamenti illeciti.

Il Servizio del Dipartimento, nel corso degli anni 2005/2007, ha effettuato la valutazione di 18 procedimenti. Sono state trasmesse alle Agenzie 15 *check-list* per la valutazione dei seguenti procedimenti:

Agenzia delle Entrate

Procedimento *liquidazione delle imposte, dei contributi, dei premi e dei rimborsi dovuti in base alle dichiarazioni ex art. 36 bis, D.P.R. n. 600/1973.*

Sono state predisposte due *check-list* in quanto, dai dati trasmessi dall'Agenzia per la formazione del campione, è emersa l'opportunità di effettuare un'attenta analisi delle comunicazioni di irregolarità relative ai sostituti d'imposta.

- *Check-list* per liquidazione delle imposte, dei contributi, dei premi e dei rimborsi dovuti in base alle dichiarazioni ex art. 36 bis, D.P.R. n. 600/1973 – modello unico persone fisiche 2004;
- *check-list* per autotutela derivante dalle comunicazioni di irregolarità inviate ai sostituti di imposta ai sensi dell'art. 36 bis, D.P.R. n. 600/1973.

Per la prima, la platea di comunicazioni di irregolarità, lavorate dagli uffici nell'anno 2006 e riguardanti annualità d'imposta 2003, è di 2.262.932 e il campione è di 3.550 atti. Per la seconda, la platea è di 869.415 comunicazioni e il campione è sempre di 3.550.

Totale atti da valutare: 7.100.

Procedimento *autotutela su atti di accertamento a seguito di istanza di parte.*

Per tale procedimento è stata predisposta una sola *check-list*. Non è stato possibile conoscere la platea di istanze per la mancanza di tali dati sui sistemi informativi dell'Agenzia. Il campione di atti è riferito alle istanze presentate dai contribuenti nell'anno 2006; sono stati forniti agli uffici appositi criteri per l'estrazione di tali istanze, con un massimo di 60 atti per ufficio.

Agenzia del Demanio

Procedimento *adeguamento dei canoni di concessione e di locazione dei beni del demanio e del patrimonio pubblico.*

Sono state predisposte due *check-list* poiché gli immobili ad uso non abitativo presentano una diversa procedura operativa rispetto a quella concernente gli immobili ad uso abitativo.

- *Check-list* per adeguamento dei canoni di concessione e di locazione dei beni del demanio e del patrimonio pubblico- immobili ad uso abitativo;
- *check-list* per adeguamento dei canoni di concessione e di locazione dei beni del demanio e del patrimonio pubblico- immobili ad uso non abitativo.

La platea di concessioni e locazioni riferita alla prima coincide con il campione ed è costituita da tutti gli atti del secondo semestre 2006; per la seconda, il campione è formato dal 50% della platea di atti del secondo semestre 2006. Finora l’Agenzia non ha ancora quantificato la platea di atti relativi a tale periodo.

Agenzia delle Dogane

Procedimento *rimborsi delle accise sul gasolio agli autotrasportatori*.

Sono state predisposte due *check-list*. Dall’esame della normativa è, infatti, emersa l’esigenza di considerare il procedimento diviso in due distinti processi, in quanto ciascuno ha un proprio input – istanza di rimborso o processo verbale di constatazione dell’ufficio-, una diversa procedura operativa e una differente trattazione temporale.

- *Check-list per rimborsi delle accise sul gasolio agli autotrasportatori- controlli documentali delle dichiarazioni presentate;*
- *check-list per rimborsi delle accise sul gasolio agli autotrasportatori- verifiche effettuate presso la ditta.*

Per la prima, la platea di atti, riferita alle istanze di rimborso presentate dall’1/01/2006 al 31/12/2006, è di 37.293 e il campione è di 2.097 istanze; per la seconda, la platea di atti, riguardante il periodo 1/1/2006 – 31/10/2007, coincide con il campione ed è di 588 atti.

Totale atti da valutare: 2.685.

Procedimento *revisione dell’accertamento d’ufficio*

Sono state predisposte due *check-list*, in quanto, ai fini della determinazione del campione, è stato rilevato che nella banca dati dell’Agenzia le informazioni quantitative erano distinte in base alla diversa modalità di effettuazione della revisione.

- *Check-list per revisione dell’accertamento effettuata in dogana;*
- *check-list per revisione dell’accertamento con accesso in ditta.*

Per la prima tipologia di revisione, la platea di atti è di 5.842 ed il campione di 2.226; per la seconda, la platea è di 2.029 ed il campione di 889 atti.

Totale atti da valutare: 3.115.

Agenzia del Territorio

Procedimento *iscrizioni e annotazioni ipotecarie*

Procedimento *ispezioni ipotecarie: visure e certificazioni*

Per il primo procedimento sono state predisposte tre *check-list*, di cui una sotto forma di intervista strutturata; per il secondo procedimento tre *check-list*, sotto forma di intervista strutturata. Ciò è stato dettato dalla necessità sia di tenere distinti gli atti - iscrizioni e annotazioni - che sono trattati in periodi temporali diversi, che di acquisire

informazioni sui comportamenti degli uffici, non direttamente rilevabili dagli atti in essi presenti.

- *Check-list per iscrizioni ipotecarie;*
- *check-list per annotazioni su iscrizioni ipotecarie;*
- *check-list, sotto forma di intervista strutturata, per iscrizioni e annotazioni ipotecarie;*
- *check-list, sotto forma di intervista strutturata, per ispezioni ipotecarie;*
- *check-list, sotto forma di intervista strutturata, per ispezioni ipotecarie cartacee (visure);*
- *check-list, sotto forma di intervista strutturata, per certificazioni ipotecarie.*

La platea di atti, riferita sia alle iscrizioni che alle annotazioni effettuate nel primo semestre 2007, è per le iscrizioni di 576.528, con un campione di 2.789; per le annotazioni, la platea è di 334.970, con un campione di 3.305. Naturalmente, pur essendo stato considerato lo stesso periodo temporale, le annotazioni riguardano iscrizioni effettuate in un periodo precedente.

Totale atti da valutare: 6.094.

Dai dati quantitativi sopra riportati, risulta che complessivamente gli atti da valutare ammontano 18.994; a questi dovranno aggiungersi gli atti concernenti *l'autotutela su atti di accertamento a seguito di istanza di parte* e quelli relativi *all'adeguamento dei canoni di concessione e di locazione dei beni del demanio e del patrimonio pubblico*. Si presume, sulla base dei dati relativi alle indagini già condotte nel 2005, che essi non saranno inferiori a 3.000 circa.

Parallelamente al controllo "cooperativo" sui risultati conseguiti e sull'uso delle risorse, il Dipartimento attraverso il servizio di Vigilanza effettua il controllo sulla trasparenza, imparzialità e correttezza dell'azione amministrativa nei confronti dei contribuenti.¹⁷

Attraverso la retroazione degli esiti delle attività di monitoraggio, controllo e vigilanza vengono anche meglio definiti gli obiettivi, le azioni, i progetti e gli indicatori per la funzione di pianificazione e indirizzo.¹⁸

Nelle ultime convenzioni è stata utilizzata un'indagine di *benchmarking* sui sistemi della fiscalità dei principali Paesi dell'area OCSE per individuare ulteriori indicatori di impatto, in particolare in materia di esiti di accertamenti fiscali .

¹⁷ Sul punto si veda anche la relazione allegata alla delibera n.9/2007 /G di questa Sezione del Controllo su "Rapporti fisco/contribuenti: stato di attuazione dello statuto del contribuente e dell'obiettivo di ottimizzazione del servizio per i contribuenti-utenti"

¹⁸ Il Dipartimento sulla base sia della normativa vigente, sia, fra l'altro, degli obiettivi della manovra di finanza pubblica, dei piani di attività e delle risorse allocabili, propone degli indicatori specifici di produzione (per es. maggiore imposta accertata, esiti del contenzioso ed andamento della riscossione coattiva).

Con riferimento all'attività di accertamento tributario svolta dall'Agenzia delle Entrate, Il Dipartimento per le politiche fiscali negli anni 2006/2007 ha effettuato inoltre due specifiche indagini: la prima concernente " *l'accertamento con adesione da studi di settore*", la seconda sull' " *accertamento con adesione - connessi criteri e fonti di innesco*".

L'analisi effettuata nel 2006, svoltasi con l'invio di circa 2600 questionari, ha consentito di rilevare che " *in buona sostanza (...) gli uffici sono stati essenzialmente imparziali nell'esecuzione delle attività, mentre dovrebbero essere curate maggiormente le attività connesse ai principi di trasparenza e correttezza.*"¹⁹

In effetti, per tale procedimento, trattandosi di attività effettuata dagli uffici su contribuenti prescelti direttamente dal sistema informativo centrale tramite l'emissione degli appositi inviti a comparire, ai fini del rispetto del principio di imparzialità è stato possibile rilevare aspetti diversi dalla selezione dei soggetti.

L'analisi del 2007, che ha riguardato, ad esclusione degli studi di settore, l'applicazione del complessivo istituto dell'adesione sia d'iniziativa dell'ufficio, per attività di accertamento in corso o per accessi ispezioni o verifiche, sia a seguito di istanza di parte per avvisi di accertamento o di rettifica notificati, ha visto coinvolti 138 uffici con sede nei capoluoghi di provincia e ha comportato l'esame di un campione di 5.066 inviti a comparire inviati ai contribuenti e predisposti dagli uffici sia d'iniziativa che ad istanza di parte. La valutazione è stata effettuata poi su 4.877 inviti, relativi agli anni d'imposta dal 1998 al 2003, pari al 17% dell'intera platea.

Le conclusioni di tale analisi sono state nel senso di considerare la conformità complessiva relativamente ai principi di imparzialità, trasparenza e correttezza attestatesi intorno ad un valore medio di 67,4 punti su 100. " *detto valore- si legge nelle conclusioni della analisi in questione*²⁰ - " *è sostenuto sostanzialmente da comportamenti corretti nei confronti dei contribuenti. Questi infatti possono fare affidamento sulla proattività dell'azione degli uffici, sia nel caso di reiterazione dell'invito a comparire, che di invito a sanare le anomalie che hanno portato al mancato perfezionamento dell'adesione. Possono inoltre contare sulla tempestività dell'azione stessa, volta a non dilazionare troppo nel tempo il procedimento, contemperando così gli interessi pubblici e quelli dei singoli*".

Per ciò che concerne il principio della trasparenza, " *margini di miglioramento sono presenti in ordine alle modalità di notifica degli inviti ad aderire ad alle indicazioni in essi contenute - in special modo per gli elementi rilevanti ai fini dell'accertamento in possesso degli uffici - alla verbalizzazione di quanto è stato oggetto di contraddittorio, alla motivazione dell'atto di adesione ed al rilascio della copia dell'atto stesso.*

¹⁹ (testuale) v. pag 115 del documento citato

²⁰ v. pag 66 del documento citato

Per quanto riguarda, infine, il principio di imparzialità: *"la minore incidenza sulla conformità rilevata è da attribuire principalmente al fatto che l'adozione dei criteri selettivi, per la scelta degli accertamenti da sottoporre ad adesione, non è fondata esclusivamente su elementi derivanti dall'attività di controllo sostanziale o su rischi in sede di contenzioso, bensì spesso è basata sul rispetto di parametri ad essi estranei, quali il conseguimento di indicatori di budget"*.

Più in particolare, per quanto riguarda l'esame dell'andamento di ciascun principio a livello delle aree territoriali regionali, l'indagine campionaria ha fatto emergere i seguenti dati per valore medio di conformità conseguito dagli uffici rispetto al valore medio nazionale:

Circa l'applicazione del principio di imparzialità :

-valori nella media o superiori per 103 uffici, per i restanti 35 detti valori si sono attestati al disotto della media per più di dieci punti. Dieci regioni si sono collocate sotto la media nazionale e undici al di sopra.

I dati e le cause che hanno originato tali risultati sono stati individuati, tra l'altro, oltre che negli aspetti connessi all'adozione dei criteri selettivi, anche nel fatto che nell'applicazione di tali criteri è stata riscontrata *"una mancata uniformità di comportamento degli uffici sul territorio a livello locale dovuta ad una insufficiente emanazione sia di istruzioni operative delle Direzioni regionali, che di conseguenti ordini di servizio dei direttori degli uffici"*.²¹

Circa l'applicazione del principio di trasparenza:

Gli uffici che si sono collocati nella media o al di sopra sono 113, per i restanti 25 i valori si sono attestati al disotto della media per più di dieci punti. Dodici regioni si sono collocate sotto la media nazionale e nove al di sopra.

Sul valore del principio hanno inciso, tra l'altro, le seguenti circostanze:

- indicazioni formulate nell'invito a comparire, che non sempre riportano contemporaneamente i periodi d'imposta, le modalità di comparizione e gli elementi rilevanti ai fini dell'accertamento in possesso dell'ufficio;
- processo verbale di adesione, nel quale viene dato atto delle motivazioni esposte dal contribuente e non della documentazione prodotta dallo stesso ;
- motivazione dell'atto di adesione, che non sempre riporta contemporaneamente le motivazioni e la documentazione prodotta dal contribuente, il percorso logico-giuridico

²¹ v. pag. 70 del documento citato

che ha condotto alla revisione dell'originaria pretesa e i criteri adottati per la rideterminazione della base imponibile.

Circa l'applicazione del principio di correttezza:

Gli uffici che si sono collocati nella media o al di sopra sono 111; per i restanti 27 i valori si sono attestati al disotto di quello medio nazionale. Dieci regioni si sono collocate sotto la media nazionale e undici al di sopra.

sul valore del principio hanno inciso, tra l'altro, le seguenti circostanze:

- il tempo intercorso tra la data di presentazione dell'istanza di adesione e quella di notifica dell'invito è stato di 15 gg nel 41,1% degli atti trattati;
- i casi di reiterazione del (primo) invito a seguito di mancata presentazione del contribuente sono stati pari al 43,3%;
- qualora sia stata confermata- a fronte di un versamento carente o tardivo- la validità dell'adesione per l'applicazione del principio di conservazione degli atti amministrativi, il contribuente è stato invitato a perfezionare l'adesione nel 47,6% degli atti interessati.²²

Il Servizio ha inoltre effettuato un'analisi degli imponibili dichiarati, accertati/accertabili e definiti con l'adesione, distinti per accertamenti notificati ed in corso e, relativamente a quest'ultima tipologia, per fonti d'inesco dell'attività.

Per le adesioni definite e perfezionate derivanti da:

- **accertamenti notificati:** tra imponibile accertato e quello definito in sede di adesione, l'abbattimento medio è stato del 54,5%, con un minimo del 38,3% nella fascia da 40.000 a 50.000 ed un massimo dell'82,6% in quella oltre i 2 milioni di euro;
- **accertamento in corso:** l'abbattimento è stato in media di circa il 36%, con un minimo del 18,4% nella fascia oltre i 2 milioni di euro ed un massimo del 61,9% in quella da 50.000 a 100.000 euro.

In particolare per quelli innescati da:

- *processi verbali di constatazione della Guardia di Finanza:* l'abbattimento medio è stato del 49,5%, con un minimo del 18,5% nella fascia da 40.000 a 50.000 euro ed un massimo del 77,8% in quella fino a 3.500 euro.

²² Per completezza, d'informazione, pur non riguardando il tema della presente indagine gestionale, va riferito che una analoga valutazione del servizio di vigilanza del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento per le politiche fiscali ha riguardato, sempre nell'aprile del 2007, con la redazione di una specifica relazione e con similari modalità di rilevazione, la "valutazione sull'operato dell'Agenzia del Territorio nell'applicazione delle norme che regolano il procedimento "Dichiarazione di nuova costruzione o denuncia di variazione per l'attribuzione delle rendite catastali per le categorie del gruppo D" sotto il profilo dell'imparzialità, trasparenza e correttezza nei confronti del contribuente"

- *verbali degli uffici* : l'abbattimento medio è stato del 33,8%, con un minimo del 18,9%, nella fascia con dichiarato uguale a 0, ed un massimo del 49% in quella da 15.000 a 20.000 euro.
- *liste selettive e segnalazioni*: l'abbattimento medio è risultato essere pari al 35,5%, con un minimo del 2,4% nella fascia oltre i 2 milioni di euro ed un massimo del 73% in quella da 500.000 a 2 milioni di euro.

Come si vede dall'entità degli abbattimenti, la discrezionalità degli uffici è molto ampia e postula, pertanto, l'esigenza di una adeguata attività di vigilanza.

3. Configurazione dell'alta vigilanza svolta dal Se.C.I.T e dati quantitativi

Il complesso percorso di trasformazione dell'assetto normativo del Se.C.I.T. – che è quasi del tutto avvenuto attraverso l'esercizio dell'attività di delega legislativa avente il suo presupposto nella legge Bassanini n. 59/97 – ha avuto il risultato di profondamente modificare missioni, ruolo e modalità operative del Servizio.²³ La missione quasi esclusiva è infatti quella – assente nell'impianto legislativo originario del 1980 – di studio e consulenza al Ministro. Per converso, non c'è più il controllo straordinario sui contribuenti sospettati di evasione di grandi dimensioni, mentre il controllo sugli uffici finanziari è stato sostituito da un'attività – da svolgersi peraltro a richiesta del Ministro – di "valutazione sulle modalità complessive dell'esercizio delle funzioni fiscali da parte del Corpo della Guardia di finanza e delle agenzie ai fini della vigilanza generale da parte del Ministro stesso" (art. 22 d.P.R. n. 107/2001).

Fino al 2000, il controllo dell'attività di accertamento degli Uffici finanziari e dell'attività di verifica della Guardia di finanza rappresentava la funzione principale del Se.C.I.T. e veniva svolta secondo una programmazione, basata su un piano annuale approvato dal Ministro delle Finanze e rispondente a principi di trasparenza (la selezione degli Uffici da controllare rifletteva l'applicazione di precisi criteri di "pericolosità") e di effettivo esercizio della funzione di controllo (il cui dispiegarsi non era subordinato al prodursi di patologie ma, semmai, era teso a prevenirle). Inoltre, venivano esaltati i suoi

²³ La trasformazione del Se.C.I.T. – da Servizio Centrale degli Ispettori Tributarî a Servizio Consultivo ed Ispettivo Tributario – si è sviluppata nell'arco di un quinquennio e si inserisce in questi temi problematici: è iniziata con il decreto legislativo n. 361 del 1998, è proseguita con il decreto legislativo n. 382 del 1999, quindi con i decreti legislativi di riforma dell'Amministrazione finanziaria n. 107 e n. 121 dell'aprile 2001 e, infine, con i ritocchi introdotti con il decreto legge n. 138/2002.

legami con l'attività di studio, posto che il controllo era diretto non soltanto ad evidenziare le eventuali inefficienze del singolo ufficio o reparto ma, soprattutto, ad alimentare, sulla scorta di un adeguato campione di realtà locali, le analisi di sistema e a proporre al vertice politico soluzioni idonee a fronteggiare le criticità emerse.

Sotto il profilo quantitativo va rilevato che nei primi venti anni di vita del Servizio (1981-2000) i controlli sono stati, complessivamente, 912.

L'attività si è concentrata in prevalenza (oltre l'85%) sugli Uffici che si identificano nell'attuale Agenzia delle Entrate (Uffici Imposte dirette, IVA, Registro), in considerazione della preminenza della funzione svolta, sia dal lato dell'Erario (a tali Uffici è riconducibile la quasi totalità del gettito tributario), sia dal lato della considerazione del numero dei contribuenti (oltre 25 milioni i soggetti, persone fisiche e società, interessati). Infine, più specifici controlli hanno interessato la Guardia di finanza, finalizzati a riscontrare la qualità dell'attività di verifica e la sua idoneità ad assicurare un valido input all'attività di accertamento degli Uffici.

Se.C.I.T. - ATTIVITA' DI CONTROLLO ANNI 1981-2000

Anno	IIDD	IVA	Registro	Dogane	UTF	UTE	Territorio	Uffici Unici	Guardia di Finanza	Totale
1981	38	21	3	2	3				1	60
1982	50	33	2	5	2				11	102
1983	42	28	5	1					2	81
1984	29	19	2	2		1			1	56
1985	35	21	3			1			1	62
1986	34	24		1					2	63
1987	18	15		1					1	35
1988	6	5							1	13
1989	9	9	2						1	21
1990	9	7		4						16
1991	3	6		3						13
1992	15	19	1	1						38
1993	19	15	4	2					1	40
1994	20	10	14							46
1995	6	5	4							15
1996	13	7	3	3					1	27
1997	11	8	2	5	1				6	33
1998	9	10	6	9	2		1	1	8	46
1999	10	8	6	5			2	6	12	49
2000	27	14	1	10	2		8	18	16	96
Totale	403	284	58	54	10	2	11	25	65	912

A partire dal 2001, tuttavia, con la cessazione dell'attività di controllo ispettivo, i dati quantitativi dell'attività svolta dal Se.C.I.T. (tranne l'attività di studio) sono relativi ai soli incarichi di "alta vigilanza", e sono riassumibili secondo la tabella seguente:

Se.C.I.T. - ATTIVITA' DI ALTA VIGILANZA ANNI 2001-2006

Anno	Alta Vigilanza
2001	
2002	5
2003	2
2004	2
2005	1
2006	1
Totale	11

Se.C.I.T.: riepilogo ATTIVITA' DI CONTROLLO E DI ALTA VIGILANZA anni 2001-2006

Anno	IIDD	IVA	Registro	Dogane	UTF	UTE	Territorio	Uffici Unici	GdiF	Alta Vigilanza	Totale
2001											
2002										5	5
2003										2	2
2004										2	2
2005										1	1
2006										1	1
Subtot.	403	284	58	54	10	2	11	25	65	11	11
Totale	403	284	58	54	10	2	11	25	65	11	923

Gli effetti delle innovazioni legislative sono state in vario modo accentuati dalle modalità di utilizzo del Servizio da parte del Vertice politico, ed in particolare dal moltiplicarsi delle richieste di condurre studi e di fornire pareri su temi che spaziano ben oltre l'ambito dell'area originaria di interesse del Se.C.I.T (quella dell'accertamento dell'adempimento dell'obbligazione tributaria) per riguardare non solo la più ampia area della politica tributaria, ma anche quella più generale della politica economica, fino a ricomprendere specifici istituti e profili della spesa pubblica.

Per converso, ben poco è stato richiesto al Servizio relativamente all'esercizio della funzione di vigilanza generale prevista dall'art. 22 del d.P.R. 107/2001: come già esposto dettagliatamente nei capitoli precedenti, solo cinque incarichi nel biennio 2001-2002, peraltro in nessun caso riguardanti profili di ordine fiscale; nel 2003 sono stati svolti due incarichi, dei quali, il primo ha avuto ad oggetto la realtà di una sezione doganale per alcune criticità emerse nelle importazioni dai Paesi dell'estremo oriente, il secondo incarico ha riguardato la gestione dei beni confiscati alle organizzazioni criminali nell'ambito del riassetto organizzativo dell'Agenzia del Demanio; nel 2004 sono stati affidati due incarichi aventi ad oggetto i medesimi temi dell'anno precedente e nel 2005 è stato rinnovato ad un Esperto un incarico concernente la gestione dei beni confiscati alle organizzazioni criminali.

Nessuna richiesta di intervento ha riguardato la Guardia di finanza. Ben altra la consistenza degli incarichi di studio: 98 nel biennio considerato, di cui 25 previsti dalla

direttiva n. 10473 del 7 novembre 2001, 31 dalla direttiva n. 12790 del 1° agosto 2002, 16 incarichi individuali assegnati con specifiche direttive e 26 studi di iniziativa degli esperti. I temi trattati coprono non solo le varie aree della politica tributaria, ma anche profili rilevanti per altre aree della politica economica.

Per quanto concerne la politica tributaria, essi hanno riguardato: la tassazione delle società tra riforma Visco e riforma Tremonti, il prelievo sulle persone fisiche (dall'IRPEF all'IRE), le altre aree interessate dalla recente legge delega di riforma (redditi finanziari, ecc.), l'incentivazione fiscale dello sviluppo, le problematiche dell'evasione, dell'elusione e dell'attività di controllo, la riforma dell'Amministrazione finanziaria.

Gli studi sui più generali temi del governo dell'economia, della spesa pubblica e dell'efficienza dell'azione pubblica hanno spaziato fra la riforma della legge finanziaria e di quella di bilancio, gli acquisti centralizzati, l'esame comparato dell'istituto della trattativa privata, la trasformazione dell'ANAS in società di capitali, la debolezza dell'euro e il ruolo della BCE, gli effetti dell'allargamento dell'UE sul bilancio dell'Unione e le politiche regionali, i costi organizzativi e gestionali delle forme previdenziali obbligatorie, gli effetti sul bilancio delle imprese e sulle prospettive di investimento dei contributi a fondo perduto o dei finanziamenti.

Il principale problema che al termine della trasformazione del ruolo e della funzione del Se.C.I.T. emerge è sostanzialmente quello dell'incertezza sui contenuti effettivi della funzione di c.d. "alta vigilanza", che inizialmente sembrava orientato sul funzionamento delle Agenzie e della Guardia di finanza. Va anche rilevato un certo squilibrio delle professionalità incardinate nel Servizio, posto che, all'assoluta prevalenza dell'attività di studio e consulenza al Ministro, si contrapponeva una composizione professionale degli esperti con competenza amministrativo-controlli (24 esperti) e giuridico-istituzionale (11), a fronte di quella con competenza economico-quantitativa (9 in tutto).

Gli studi sono considerati atti riservati, salvo che il Ministro non ne autorizzi la pubblicazione.

Le relazioni annuali, predisposte ai sensi dell' art. 11 della L. 146/1980 e degli artt.23 e 25 del d.P.R. 287/1992 riassumono i risultati delle attività del Servizio fino al 2003. A partire dal 2004, il vincolo di riservatezza sugli elaborati degli Esperti, riaffermato da ultimo con il disposto dell' art. 3 del d. lgs. 173/2003, non consente la rendicontazione puntuale dei "prodotti" del Servizio. Le ultime relazioni annuali, predisposte ai sensi della normativa vigente, si limitano a: richiamare i compiti assegnati al Servizio con la Direttiva Generale per l' azione amministrativa e la gestione, nonchè gli incarichi esclusivi di studio e di vigilanza affidati ai singoli Esperti e ad illustrare le modalità di impiego delle risorse umane e finanziarie.

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.

Sia pure nel mutato assetto complessivo dell'Amministrazione finanziaria e dei rapporti con le Agenzie fiscali, l'auspicio è, pertanto, che la funzione di vigilanza e controllo possa essere effettivamente esercitata e possa rivestire idonei connotati di professionalità, autorevolezza ed indipendenza, consentendo alla struttura di vertice dell'amministrazione ministeriale un effettivo utilizzo dell'attività del Se.C.I.T., in collegamento anche con il sistema informatico e di comunicazione con le Agenzie (anche in relazione al protrarsi degli adempimenti connessi all'attuazione dei condoni) in ordine all'incertezza normativa sui contenuti effettivi della funzione di "alta vigilanza".

Va peraltro aggiunto il rilievo in ordine al protrarsi della situazione di difficoltà e di incertezza nel funzionamento del Servizio dovuta alla mancata emanazione - tuttora perdurante - 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 2003.²⁴

4. I riflessi operativi dell'evoluzione funzionale del Se.C.I.T

Dopo la riforma dell'ottobre del 1998 le competenze del Se.C.I.T. sono state ampliate e ri-orientate fino a ricomprendere funzioni di studio e di analisi fiscale, con un rapporto di tipo propedeutico tra l'attività ispettiva, diretta a conoscere la realtà del sistema tributario, e l'attività di studio, finalizzata a tradurre le conoscenze acquisite in soluzioni e proposte operative.

Alla diversa configurazione del Servizio si accompagnò una netta divisione nell'organizzazione della struttura, con la costituzione di una Sezione controlli e di una Sezione studi, nonché una significativa riduzione (pari ad oltre il 20%) della componente ispettiva destinata allo svolgimento dei tradizionali compiti d'istituto.

La relazione sull'attività svolta resa per il 1999 al Ministro delle finanze (all'epoca così denominato) in base all'art. 11 della legge 24 aprile 1980 n. 146, riportava i dati distintamente per le tre tipologie di attività proprie del Servizio, così come configurate all'epoca, vale a dire: "controllo dell'attività di accertamento degli uffici finanziari e delle verifiche della Guardia di finanza", "attività di studio", "controllo nei confronti dei contribuenti", nonché la risoluzione della questione della definizione della natura ed efficacia delle delibere del Comitato di coordinamento.

²⁴ Art. 2 del d.lgs 3 luglio 2003 n.173 "Riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze e delle agenzie fiscali a norma dell'art,1 della legge 6 luglio 2002 n. 137".

Per quanto, invece, concerne l'attività di studio e indagine, la Direttiva ministeriale annuale per l'azione amministrativa autorizzava la prosecuzione dei compiti affidati all'intergruppo sulla "Analisi delle implicazioni patrimoniali e tributarie della criminalità di tipo mafioso dei soggetti indagati, nonché dei comportamenti degli Uffici finanziari", e al Gruppo di lavoro sulla "Tassazione delle società di capitali".

La Direttiva di programma del 2000 per l'attività di controllo disponeva che tale attività dovesse essere adeguata al nuovo modello operativo conseguente a due innovazioni, nel frattempo, sopraggiunte.

La prima innovazione era relativa alla istituzione di una seconda sezione per l'elaborazione di studi di politica economica e tributaria e di analisi fiscale, la seconda innovazione era connessa alla ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria, come concepita dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n.300. In tale contesto, la Direttiva ministeriale poneva in rilievo la necessità che l'attività del Servizio, per tale anno, si concretizzasse *"in un approccio più specialistico alle missioni assegnate, finalizzato al conseguimento di obiettivi specifici e di una visione integrata delle più rilevanti problematiche fiscali"*.

Conseguentemente veniva considerata funzionale sia l'attività di controllo già positivamente sperimentata in passato, sia un'attività di studio orientata su tematiche ed istituti coinvolgenti gli aspetti più significativi del sistema tributario.

Nel 2001, in relazione al radicale mutamento dell'assetto complessivo dell'amministrazione finanziaria (risultante dall'accorpamento del Ministero delle finanze e di quello del tesoro del bilancio e della programmazione economica, nonché dalla istituzione concreta delle Agenzie fiscali e dal nuovo sistema di relazione tra gli enti della fiscalità), si è verificata anche la trasformazione dei compiti, del ruolo e della struttura del SE.C.I.T.

Pertanto, nella seconda metà dell'anno 2001 il Ministro ha dettato in un unico documento gli indirizzi per l'attività del Se.C.I.T. per gli anni 2001 e 2002, che hanno definito prioritariamente l'attività del Servizio come rivolta all'elaborazione di studi di politica economica e tributaria e di analisi, rimandando ad altre eventuali specifiche e puntuali direttive la definizione delle attività connesse all'esercizio della funzione di alta vigilanza ai sensi dell'art. 60 co. 1 del D.lgs.n. 300/1999.

Nel corso del 2001 e del 2002 si consolida, dunque, la nuova veste assunta dal Servizio in cui prevale l'estensione della funzione di studio, che lo ha, in tal modo, connotato come centro di alta consulenza. Risulta confermata la funzione di vigilanza, mentre è venuta meno la competenza in materia di controlli relativi a contribuenti nei cui confronti sussistesse il sospetto di evasione di grandi proporzioni.

Nel biennio in questione, risultano essere stati affrontati un centinaio di temi, dedicati per la maggior parte alle materie inerenti alla spesa pubblica ed a specifici istituti, anche sotto il profilo della *governance*.

Tali attività sono state accompagnate ed agevolate dalle potenzialità offerte dal sistema dell' Anagrafe tributaria.

A fronte della prevalente e intensa funzione di studio e consulenza, nel biennio in esame l'attività di vigilanza – così come recita l'art. 22 del d.P.R. 107/2001 di "*valutazione sulle modalità complessive dell'esercizio delle funzioni fiscali da parte del Corpo della Guardia di finanza e delle agenzie ai fini della vigilanza generale da parte del Ministro stesso*" - ha rivestito un ruolo marginale. Infatti, tale funzione solo in cinque occasioni è stata attivata, riguardando, non tanto, l'esercizio di funzioni fiscali, quanto meri controlli su momenti gestionali.

La riforma del 2001, in coincidenza con la nuova strategia operativa del Servizio, veniva, dunque, a determinare una sensibile riduzione dell'attività di controllo sugli Uffici finanziari e sui Reparti della Guardia di Finanza (si è passati dai circa cento controlli del 2000 ai, già ricordati, cinque incarichi di vigilanza dell'intero biennio 2001-2002).

I mandati ricevuti, peraltro, sono risultati circoscritti al caso concreto, piuttosto che a cogliere e ad interpretare, in una logica preventiva, le criticità di sistema.

Nell'anno 2002 il Ministro ha assegnato al Servizio cinque incarichi definiti "di vigilanza generale" inerenti:

- la vigilanza su una situazione di incompatibilità ambientale;
- la distribuzione di valori postali e bollati denominati in euro;
- la vigilanza sulle procedure di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico;
- la vigilanza connessa all'apertura delle sale " Bingo";
- la gestione dei beni confiscati alle associazioni criminali.

In particolare, per quanto riguarda l'attività di vigilanza connessa all'apertura delle sale "Bingo", con direttiva n. 3390 del marzo 2002, il Ministro ha incaricato il Se.C.I.T. di affiancare, con funzioni di vigilanza generale, l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato nell'attività di verifica dell'esistenza dei requisiti tecnico-giuridici richiesti ai fini dell'apertura al pubblico di un congruo numero di dette sale. L'iniziativa, che ha coinvolto quindici Esperti e un congruo numero di collaboratori, si è caratterizzata per la delicatezza dei risvolti economici coinvolti: da un lato, infatti, si è trattato di tutelare l'interesse pubblico ad una tempestiva attivazione degli impianti, onde assicurare i previsti introiti per l'Erario; dall'altro, si è reso necessario garantire un tempestivo collaudo degli impianti a chi, avendo effettuato investimenti considerevoli nell'iniziativa, mirava ad un rapido avvio dell'attività.

L'apporto degli esperti si è sviluppato attraverso 34 accessi, 6 dei quali hanno dato esito negativo, per carenze di tipo strutturale insanabili.

Per quanto riguarda la vigilanza sulle procedure di dismissione del patrimonio immobiliare pubblico, l'incarico assegnato al Se.C.I.T. è consistito nell'esecuzione di attività istruttoria volta a verificare la situazione relativa alle procedure seguite per la dismissione di un complesso immobiliare sito in Roma.²⁵

Gli approfondimenti effettuati consentivano di pervenire alla generale conclusione che gli Uffici interessati avevano accumulato sensibili ritardi nell'esecuzione degli atti di competenza.

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 Se.C.I.T. 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. Per effetto di questa modifica l'attività del Servizio, che resta disciplinata dall'art. 22 del d.P.R. n. 107 del 2001 non si svolge in base ad una programmazione autonoma ma solo in base ad esplicite direttive del Ministro che può avvalersi del servizio anche per l'esercizio della funzione di "alta vigilanza".

Nell'atto di indirizzo per l'attività del Servizio per l'anno 2003 si sottolineava che, per effetto delle nuove funzioni, come ridefinite dall'art. 22 del d.P.R. n. 107 del 2001, il Servizio aveva *"assunto la configurazione di organo di altissima consulenza, che, grazie alle professionalità pluridisciplinari di cui si è via via dotato, è sempre più chiamato a fornire un qualificato apporto coerente con gli indirizzi e gli obiettivi programmatici dell'attività del ministero e dunque del Governo"*.

Il Ministro prescriveva quindi che sia proseguita, intensificandola, l'attività *"di elaborazione di studi su politica economica e tributaria e di analisi fiscali in modo funzionale alla nuova e più ampia dimensione delle competenze del Ministero dell'economia e delle finanze"*.

Nel 2003, dunque, l'attività di studio degli Esperti del Se.C.I.T. si estende, anche per effetto delle nomina di nuovi esperti, dal tradizionale ambito giuridico-tributario a quello economico finanziario.

Gli incarichi di alta vigilanza assegnati nel 2003 dal Ministro al Servizio sono stati i seguenti:

- *"Importazioni dalla Cina e funzione doganale nel porto di Napoli "*

²⁵ L'indagine del Se.C.I.T. comportò l'attivazione di specifici approfondimenti, questa volta di carattere strettamente tecnico, devoluti alla competenza demaniale, in specie per quanto concerne la procedura di dismissione del patrimonio immobiliare, i criteri e i limiti operativi delle procedure di assegnazione e la fissazione dei canoni valutativi, in particolare per i dipendenti in servizio.

- "Riassetto organizzativo delle attribuzioni funzionali dell'agenzia del demanio preordinate alla più proficua gestione dei beni e dei compendi immobiliari confiscati " – proseguimento dell'incarico.

Venendo ad esaminare i contenuti dell'attività, 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 finanziaria, 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 Ragioneria generale dello Stato della spesa sanitaria, per l'università e per gli enti locali alla razionalizzazione della gestione dei beni confiscati alle associazioni criminali.

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 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.

-

Nell'anno 2004, gli obiettivi strategici di pertinenza del Se.C.I.T. sono stati individuati come segue²⁶:

1. Contrasto all'evasione ed ampliamento della base imponibile",

²⁶ fissati nella Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione emanata dal Ministro il 27 gennaio 2004.

2. "Equità e redistribuzione del carico fiscale",
3. "Neutralità della tassazione ed efficienza economica".

Il primo obiettivo è stato perseguito attraverso l'elaborazione di studi in materia di:

- Economia sommersa ed evasione fiscale: tipologie, misurazioni e sistemi di contrasto in un confronto internazionale.
- Elusione fiscale: aspetti e profili problematici della disciplina antielusiva. Ipotesi ed implicazioni di una introduzione nel nostro sistema di una norma generale antielusiva alla luce delle esperienze di altri ordinamenti.

Il secondo obiettivo strategico è stato perseguito mediante studi in materia di:

- Agevolazioni tributarie: quantificazioni ed implicazioni distributive anche nel quadro dell'armonizzazione tributaria in ambito U.E.
- Tassazione della famiglia: esperienze italiane, confronti internazionali, possibili sviluppi nel solco delle linee di riforma del sistema tributario statale.

Il terzo obiettivo strategico è stato realizzato attraverso la elaborazione di studi aventi ad oggetto:

- Trattamento fiscale della previdenza integrativa: valutazione dei recenti sviluppi alla luce delle esperienze internazionali. Soluzioni alternative nel quadro della riforma della tassazione delle attività finanziarie e della delega previdenziale;
- Valutazioni quantitative connesse all'introduzione dell'IRES ed ai possibili sviluppi in sede europea sulla tassazione dei redditi delle società di capitale;
- Impiego della leva fiscale per la "lotta al carovita": l'esperienza delle TIP (*Tax income policy*) degli anni '80 e '90, l'art. 23 del D.L. 269/2003 e le prospettive future.

La funzione di alta vigilanza è stata svolta con l'esecuzione dei seguenti incarichi:

- Razionalizzazione per la proficua gestione dei beni confiscati alle associazioni criminali;
- Importazioni dalla Cina e funzione doganale nel porto di Napoli.

Per l'anno 2005 gli obiettivi strategici assegnati al Servizio sono stati i seguenti:

1. Riforme finalizzate ad accrescere la competitività del Paese
2. Contrasto all'evasione e misure atte a far emergere l'economia irregolare;
3. Riduzione del carico fiscale e mantenimento della base imponibile.

Tutti gli obiettivi strategici si sono concretizzati in un certo numero di studi e analisi.

Per il primo obiettivo è stato previsto un solo studio (o obiettivo operativo) dal titolo "Il fallimento: obblighi del curatore fallimentare a seguito della riforma fiscale e degli effetti per i soggetti a procedure concorsuali".

Per il raggiungimento del secondo obiettivo strategico ("Contrasto all'evasione e misure atte a far emergere l'economia irregolare"), sono stati programmati e prodotti tre studi dai titoli:

- Esiti delle verifiche nei confronti di società di capitale effettuate nel 1999;
- Dinamiche economiche e sociali dell'economia e del lavoro "nero" in ambito locale: adeguamento delle politiche attive di accompagnamento all'emersione;
- Esiti di controlli su persone fisiche.

Il terzo obiettivo strategico è stato perseguito attraverso la redazione di quattro studi:

- La tassazione della famiglia: approfondimenti alla luce della legge finanziaria per il 2005;
- La futura "Imposta sui servizi" e "Federalismo fiscale";
- La riforma fiscale dell'Irap: valutazioni dei recenti sviluppi nell'ambito della Legge Delega per la riforma del sistema fiscale statale;
- Le nuove regole di determinazione dell'IRE: effetti sul gettito dell'IRE.

A seguito dell'assegnazione in corso d'anno di nuovi Esperti tributari per il conseguimento degli obiettivi strategici del Servizio sono stati proposti tre ulteriori studi, la cui esecuzione è stata approvata dall'Autorità politica:

- L'interscambio informativo del Ministero dell'economia e delle finanze con gli enti territoriali;
- La spesa farmaceutica in Italia: indagine sul costo e sul consumo di farmaci e connesse possibili evasioni fiscali. Individuazione di possibili concrete forme di riduzione della spesa.
- Metodi di misurazione della *tax-compliance*.

Per quanto riguarda l'alta vigilanza, l'unico incarico commissionato dall'Autorità politica al Se.C.I.T. ha riguardato la "Razionalizzazione per la proficua gestione dei beni confiscati alle associazioni criminali"

Per il 2006 l'attività del Servizio è stata indirizzata al raggiungimento di quattro obiettivi strategici individuati dall'Autorità politica in sintonia con le priorità stabilite dal Governo nel documento *Atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale e*, in particolare:

1. Riforme finalizzate ad accrescere la competitività del Paese;
2. Misure fiscali e di sviluppo del sistema tributario;

3. Riduzione del debito e contenimento della spesa;
4. Adempimenti delle imprese in crisi e contrasto all'evasione.

Per il perseguimento del primo obiettivo strategico sono stati programmati e portati a termine i seguenti studi:

- Formule per l'attrazione di investimenti esteri diretti in Italia.
- Analisi del finanziamento al terrorismo islamico e sistemi di contrasto anche con lo strumento fiscale.

Nell'ambito del secondo obiettivo strategico sono stati prodotti i seguenti studi:

- Interscambio informativo del MEF con gli Enti territoriali.
- Regime dello Sportello Unico ("*one stop shop*") nel contesto comune di imposta sul valore aggiunto.
- La valutazione delle Commissioni tributarie a dieci anni dall'entrata in vigore della Riforma (D.Lgs. 31/12/1995 n. 545 e n. 546).

Il terzo obiettivo strategico ha compreso due studi:

- Problemi della liberalizzazione nel settore dei servizi.
- La spesa farmaceutica in Italia: indagine sul costo e sul consumo di farmaci e connesse possibili evasioni fiscali. Individuazione di possibili concrete forme di riduzione della spesa.

Gli ultimi due studi del programma 2006 fanno parte del quarto obiettivo strategico. Si tratta di:

- Adempimenti fiscali nelle procedure di crisi delle imprese e dell'insolvenza.
- Il sommerso nella contraffazione dei prodotti *made in Italy*.

Nel 2006 è stato confermato l'incarico di alta vigilanza riguardante la "Razionalizzazione per la proficua gestione dei beni confiscati alle associazioni criminali" e non ne sono stati commissionati di nuovi.

5. Struttura contabile, risorse finanziarie e costi economici del Se.C.I.T

I capitoli di bilancio relativi alle risorse finanziarie del Servizio sono collocati nel bilancio dello Stato nell'ambito dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze e sono di pertinenza dell'Unità previsionale di base 1.1.1.3 "Se.C.I.T." ²⁷

²⁷ Si tratta dei capitoli contraddistinti dai nn. : 1140-1141-1142-1145-1146-1147-1148-1156-1157-1158-1160) di cui alla tabella "02" del decreto 29 dicembre 2005 di "Ripartizione in capitoli delle Unità previsionali di base relative al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2006"; i capitoli: 1141-1142-1145-1146 e 1148 sono gestiti, per conto del Se.C.I.T., dal Dipartimento per le Politiche Fiscali - Ufficio Amministrazione delle Risorse (U.A.R.) del Ministero dell'economia e delle finanze. La prassi dell'affidamento in gestione unificata di taluni capitoli di spesa è stata osservata dal Servizio fin dal 1998, in applicazione dell'art. 4 del Decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 che,

Tali capitoli sono compresi all'interno del C.d.R. "Gabinetto", con una non sempre chiara evidenziazione della specifica destinazione, anche in relazione alle ultime modifiche legislative apportate dal d.lgs. n. 173 del 2003 e in attesa della emanazione del previsto regolamento di organizzazione. In particolare, il capitolo 1140 dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze (ex 1253) - "spese per il funzionamento del Se.C.I.T." - ha natura mista, in quanto comprende sia spese per il personale sia acquisti di beni e servizi: su di esso insistono, infatti, sia gli oneri delle indennità spettanti agli Ispettori tributari, sia le spese per la fornitura delle utenze²⁸.

A decorrere dall'esercizio finanziario 2004 il capitolo, in attuazione delle disposizioni di cui alla Circolare 31 gennaio 2000, n.ro 3, del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica - che ha riclassificato sotto il profilo economico le spese connesse con il governo del personale secondo il SEC 95 - è stato suddiviso in due piani gestionali, denominati articoli: art. 1 ed art. 2, in termini sia di competenza che di cassa.²⁹

La rappresentazione delle grandezze finanziarie relative al Se.C.I.T. nei singoli esercizi, formulata sulla scorta dei dati ricavati dal sistema Ragioneria generale dello Stato - Corte dei conti, a partire dal primo esercizio disponibile (anno 2001), è stata riportata in tabelle allegate al presente referto, mentre la rappresentazione (di tipo economico) dei costi è stata condotta sulla scorta delle rilevazioni fornite dallo stesso Se.C.I.T.

Ferma restando l'utilità di entrambe le forme di contabilizzazione ai fini della ricostruzione delle risorse utilizzate dal Se.C.I.T., va segnalata, circa i dati di tipo finanziario, oltre alla già rilevata presenza di capitoli di natura mista o di tipo "promiscuo", la presenza di capitoli di spesa condivisi con altri apparati, che non vengono considerati nella rilevazione degli importi complessivi della spesa in contabilità finanziaria, non essendone stato possibile lo scorporo.

"al fine del contenimento dei costi e di evitare duplicazioni di strutture...", invita a valutare l'opportunità dell'affidamento di talune spese ad un unico ufficio o struttura di servizio.

²⁸ Nella misura oscillante tra l'8% ed il 10%, per i consumi intermedi e, per il restante 90/92% circa, per le spese per: i trattamenti economici fondamentali agli esperti estranei alla pubblica amministrazione; la speciale indennità a tutti gli esperti ed una particolare "indennità di funzione" ai due dirigenti di strutture divisionali ed al personale di collaborazione.

A decorrere dall'esercizio finanziario 2004 il capitolo, in attuazione delle disposizioni di cui alla Circolare 31 gennaio 2000, n. 3, dell' (allora) Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica - che ha riclassificato sotto il profilo economico le spese connesse con il governo del personale secondo il "Sistema Europeo di Contabilità Pubblica" (SEC 95) - è stato suddiviso in due piani gestionali, denominati articoli: art. 1 ed art. 2, in termini sia di competenza che di cassa. Ne consegue che all'inizio di ogni anno lo stanziamento di bilancio sul capitolo in questione viene distinto, quanto alla competenza e alla cassa, in due articoli: "01" e "02". Nell'art. 01 "competenza" e nel corrispondente 01 "cassa" vengono rispettivamente imputate e pagate le seguenti spese: trattamenti economici netti sopra citati e relativi versamenti per Irpef, addizionali regionali e comunali, ritenute a carico del dipendente e Irap - rimborsi integrali, ove richiesti (nella specie quelli dell'ISAE), alle Amministrazioni di provenienza degli esperti e consumi intermedi; nell'art. 02 "competenza" e nel corrispondente 02 "cassa", i contributi a carico del datore di lavoro (oneri sociali).

²⁹ Pertanto, nell'art. 01 "competenza" e nel corrispondente 01 "cassa" vengono rispettivamente imputate e pagate le seguenti spese: trattamenti economici netti sopra citati e relativi versamenti per Irpef, addizionali regionali e comunali, ritenute a carico del dipendente e Irap - rimborsi integrali, ove richiesti (nella specie quelli dell'ISAE), alle Amministrazioni di provenienza degli esperti e consumi intermedi; nell'art. 02 "competenza" e nel corrispondente 02 "cassa" : i contributi a carico del datore di lavoro (oneri sociali).

Ad esempio, le spese per lo sviluppo dei sistemi informativi gravano "pro-quota" sulla quota di disponibilità previste per il Centro di responsabilità "Gabinetto" - capitolo 7001 dello stato di previsione della spesa e risultano condivise con quelle relative al predetto C.d.R. nel suo complesso, mentre il Servizio può contare anche sullo stanziamento del capitolo 1160 "spese per la gestione e il funzionamento del sistema informatico" per le spese correnti correlate alle spese di investimento in apparecchiature informatiche. Per quest'ultime, il Servizio partecipa pro-quota allo stanziamento del capitolo indiviso, 7001 "spese per lo sviluppo del sistema informativo" di pertinenza del Centro di Responsabilità "Gabinetto".³⁰

Viceversa, nella rilevazione dei costi economici, tale voce compare ed è quantificata nel suo ammontare con riguardo all'utilizzo della parte esclusiva del Se.C.I.T.

Inoltre, i costi sostenuti da altri centri di responsabilità diversi dal Se.C.I.T., con riguardo alle spese di personale ed Esperti,³¹ sono stati considerati ed evidenziati nella sola contabilità di tipo economico.

Pertanto, le tabelle elaborate in termini di costi allegate in appendice, evidenziano un dato economico complessivo di valore superiore agli stanziamenti di bilancio annualmente assegnati sui capitoli di spesa di pertinenza dell'U.P.B. 1.1..1.3, in quanto comprensive anche dei costi corrispondenti ai trattamenti economici fondamentali, sostenuti da altre amministrazioni, agenzie, enti od organismi da cui proviene parte degli esperti tributari.³²

³⁰ Relativamente al capitolo di spesa 1158 "fitto di locali ed oneri accessori", la sua istituzione è avvenuta nel 2004 a seguito della cessione in proprietà di parte del patrimonio immobiliare dello Stato, tra cui la sede del Se.C.I.T., alla Società Fintecna S.p.A. e, a decorrere dal 31 marzo 2006, da quest'ultima Società alla Società Costruzioni Edilizie Meridionali r.l.

³¹ Come detto in precedenza, i due terzi, circa, degli Esperti provengono, con qualifica dirigenziale, da "altre amministrazioni pubbliche" ovvero dalla magistratura (ordinaria, contabile, amministrativa). Va precisato, inoltre, che un terzo, circa, del personale di collaborazione (tutto di provenienza dall'Amministrazione finanziaria) è collocato in posizione di distacco e non fruisce - diversamente dal restante personale "assegnato" - della speciale indennità di funzione. Per effetto della stabilizzazione del personale distaccato (operata dal 1° gennaio 2001) dal 31.12.2006 tutto il personale percepisce la speciale indennità di funzione: unica eccezione è per una unità di personale distaccata presso il servizio successivamente alla procedura di stabilizzazione.

³² Ad esempio, l'entità del trattamento economico fondamentale percepito dagli esperti provenienti da altre pubbliche Amministrazioni, sui cui rispettivi bilanci finanziari grava l'onere, mentre è assente nella contabilità finanziaria del Se.C.I.T., deve trovare il corrispettivo in quella economica quale costo di pertinenza del Servizio stesso. Corrispondentemente, l'entità dei trattamenti economici erogati agli esperti distaccati presso altri uffici dell'Amministrazione finanziaria, non costituisce un costo di pertinenza del Servizio e, pertanto, non rileva nella contabilità economica, deve invece trovare il corrispettivo nella contabilità finanziaria del Se.C.I.T. o delle altre pubbliche Amministrazioni a seconda che l'entità dei trattamenti erogati gravino in tutto o in parte sul bilancio del Servizio; ugualmente dicasi per l'aliquota di personale di collaborazione (dieci unità) proveniente dall'Agenzia delle Dogane: per tale personale, in seno alla contabilità economica deve rilevarsi sia il costo del trattamento fondamentale sostenuto ed erogato dall'Agenzia che il costo della particolare indennità sostenuta ed erogata dal Se.C.I.T., l'aspetto finanziario, invece, rileverà nel bilancio finanziario del Se.C.I.T. in misura corrispondente alla particolare indennità erogata ed in quello dell'Agenzia per l'entità del trattamento fondamentale.

Altri scostamenti tra i due sistemi contabili sono dovuti alla circostanza per la quale, con riguardo alla voce "consumi intermedi", mentre nella contabilità finanziaria si evidenzia la spesa sostenuta per l'approvvigionamento di beni e di servizi, in quella economica viene evidenziato il costo relativamente alla parte utilizzata: ben può accadere che il costo rilevato in contabilità economica in un determinato periodo abbia il suo corrispondente in contabilità finanziaria in una spesa sostenuta in un periodo anteriore. Sempre con riguardo ai "consumi intermedi" e, segnatamente per "i beni durevoli", mentre nella contabilità finanziaria viene rilevata la relativa spesa, in quella economica rileverà soltanto la quota di ammortamento del bene. Infine, per quanto concerne il F.U.A. "Fondo unico di amministrazione" (compenso erogato al personale sia in relazione alla produttività dello stesso che per il miglioramento apportato ai processi operativi dell'Amministrazione), poiché l'erogazione avviene un anno per l'altro, ne consegue che, nell'anno preso in

Infine, si segnala che a far tempo dal 2003, conformemente alle richieste avanzate dal servizio di controllo interno del Ministero delle finanze, le tabelle illustrano la gestione sulla base di una diversa rappresentazione dei costi che vede l'aggregazione delle voci "beni e servizi", in precedenza considerate distintamente, nell'unica voce "costi di gestione".

Il funzionamento del Se.C.I.T. ha richiesto, per l'anno 1999, un impiego di risorse pari, complessivamente, a circa 14 milioni di euro, con un aumento percentuale dichiarato dall'Amministrazione del 12% rispetto al 1998. Tale cifra comprende sia le somme impegnate sui capitoli gestiti direttamente dal Servizio, sia i costi per il personale sostenuti da altri centri di responsabilità.³³

Per l'anno 2000, l'impegno di risorse per il funzionamento della struttura è stato pari a 15.481.348,16 euro (+11% circa rispetto all'anno precedente).

Con riguardo alle spese per il personale, valide restando le considerazioni svolte per il commento dei dati dell'esercizio precedente, i costi sostenuti da altri centri di responsabilità diversi dal Se.C.I.T. sono stati calcolati in 5,65 miliardi di vecchie lire contro i 6,8 del 1999 (rispettivamente, pari a circa 2.918.000 e 3.512.000 euro).³⁴ La

considerazione, mentre la contabilità finanziaria non rileverà alcunché, in quella economica (in assenza di dati certi relativi all'entità dei compensi) viene evidenziata la stima del costo di quanto si prevede che verrà corrisposto.

In particolare, con riguardo al capitolo di spesa 1258 "Fondo per la produttività collettiva ed il miglioramento dei servizi", la sua dismissione è intervenuta allo scopo di snellire il procedimento per l'attribuzione dei relativi compensi al personale. Infatti, in luogo della procedura per la quale le risorse finanziarie dovevano affluire, dapprima, in un unico capitolo di spesa (il 3512) gestito dall'Ufficio Amministrazione delle Risorse (U.A.R.) e, di poi, essere ripartite nei corrispondenti capitoli di spesa degli uffici interessati affinché provvedessero direttamente alle fasi di liquidazione e corresponsione in favore del proprio personale dipendente, venne valutata l'opportunità di mantenere le risorse stesse nell'unico capitolo di spesa gestito dall'U.A.R. (il 3512), presso il quale ogni ufficio interessato, a conoscenza del plafond di risorse su cui può contare, provvede a trasmettere gli atti di liquidazione dei compensi di propria competenza, eliminando la fase della ripartizione delle risorse nei capitoli degli uffici interessati.

³³ In particolare, la spesa per il funzionamento del Comitato di Coordinamento - organo collegiale di maggior rilevanza nell'ambito del Se.C.I.T. - è stata considerata pari a circa 2,4 miliardi di vecchie lire (corrispondenti a circa 1.240.000 euro, +21,50% rispetto al 1998), per effetto delle indennità corrisposte ai diciassette "esterni" componenti di diritto, e della quota-parte (per convenzione si è stabilito che le risorse assorbite da tale attività corrispondano al 50% di quelle totali annue) del trattamento complessivo corrisposto agli otto componenti interni del Servizio; mentre per il funzionamento della Sezione Studi, istituita già dal 1998, ma che si è andata formando nel corso del '99, la spesa per risorse umane, è stata stimata in poco più di 1,5 miliardi di vecchie lire (pari a circa 775.000 euro). A tale importo si deve aggiungere una quota parte delle spese per beni e servizi, per informatica di servizio e per investimenti, stimabile intorno al 2,6% del totale, nonché una analoga quota parte dei costi dell'autofunzionamento relativi alle due Divisioni del Servizio. Il costo totale della Sezione veniva pertanto stimato dall'Amministrazione in circa 2,6 miliardi di vecchie lire (pari a circa 1.343.000 euro). Va, tuttavia, evidenziato - come si legge nella relazione annuale del Se.C.I.T. - che la quota di spese per il personale di collaborazione ha inciso per una parte minima (poiché l'assegnazione dello stesso alla Sezione è avvenuta solo a metà novembre) e che quattro delle 11 unità ispettive (in attesa della definizione del contratto) non avevano ancora percepito emolumenti. Il dato non è, quindi, significativo in proiezione futura in quanto "destinato a lievitare sensibilmente". Pertanto, il totale dei costi del Servizio per il 1999 è stato calcolato pari a euro 14.006.827,56.

³⁴ Va aggiunto che la spesa relativa al funzionamento del Comitato di coordinamento è rimasta costante rispetto al precedente esercizio finanziario: dei 2,4 miliardi di vecchie lire di tale componente di spesa, circa 1,3 miliardi di vecchie lire sono relativi alle indennità corrisposte ai "componenti di diritto" esterni al Se.C.I.T. ed 1,1 miliardi di vecchie lire sono relativi al trattamento complessivo degli otto componenti interni calcolato al 50% perché in tale misura viene convenzionalmente stimato il loro impegno nell'attività del Servizio. Anche le spese per "missioni", connesse all'ordinaria attività di controllo e a quella di verifica straordinaria sui contribuenti hanno avuto un incremento di circa il 12% rispetto all'anno precedente (totale missioni svolte: 507 per 1.286 giorni totali e un costo medio di 903.000 vecchie lire, pari a circa 466 euro).

distribuzione delle risorse per tipologie d'intervento nell'ambito di attività del Se.C.I.T. è stata stimata percentualmente nel 48% dedicato all'attività di studio e ricerca, al 42% all'attività di accertamento degli uffici e di verifica dei reparti della G.d.F. e al 4,5% all'attività di controllo straordinario sui contribuenti.

Da tali dati, raffrontati all'esercizio precedente, si evince una crescita rilevante dell'attività di analisi e di studio rispetto all'attività di accertamento e controllo dei contribuenti che ha invece subito una correlativa riduzione di risorse.

Per il periodo 2001-2002, la relazione del Se.C.I.T. sull'attività svolta - in una inusitata versione con cadenza biennale e priva dei dati relativi alle risorse utilizzate - dà conto principalmente del mutato assetto del Servizio, in relazione al passaggio dal modello originario della competenza tributaria (ed anche di supporto consultivo dei diversi rami dell' (allora) Ministero dell'Economia) al modello prevalentemente orientato alla funzione di studio e alta consulenza, con limitazione della funzione di vigilanza e col venir meno completamente della competenza in materia di "controlli relativi a contribuenti nei confronti dei quali sussiste un fondato sospetto di evasione di grandi proporzioni", che in precedenza aveva costituito una parte significativa delle attribuzioni originarie del Se.C.I.T.

Le spese per il personale sono state calcolate in un totale di 11.122.911,58 euro per il 2001 e di 14.775.430,00 euro per il 2002 (rispettivamente, con una variazione pari a circa -10,25% e +32,83% in confronto con l'esercizio immediatamente precedente).

Nell'esercizio 2001, la distribuzione delle risorse per tipologie d'intervento nell'ambito del Se.C.I.T. è stata stimata percentualmente nel 55% per le attività istituzionali e nel 45% per l'autofunzionamento. L'incidenza delle voci di costo, relative alla somma delle due attività, è risultata: costo del personale 78,60%, beni e servizi 4,65%, informatica di servizio 2,83%, investimenti 13,93%.

Nel 2002, sulla base della stessa stima percentuale delle attività, l'incidenza delle voci di costo è stata: 90,26% costo del personale, 5,69% beni e servizi, 1,78% informatica di servizio, 2,27% investimenti.

Dal 2003 in poi, le tabelle dei costi illustrano la gestione sulla base di una diversa rappresentazione che aggrega le voci "beni e servizi", in precedenza considerate distintamente, nell'unica voce "costi di gestione" conformemente alle richieste avanzate dal servizio di controllo interno del Ministero delle finanze. Inoltre, a partire da questo esercizio si può notare una variazione di rilievo nella distribuzione annuale delle risorse

per tipologia di intervento: per il 2003 il 69% di esse è destinato alle attività istituzionali e il 31% all'autofunzionamento. La nuova voce "costi di gestione" ha inciso per il 23,02%, il personale per il 73,80%, mentre la voce "investimenti" è stata sostituita con quella degli "ammortamenti", ed è pari al 3,18% dei costi complessivi.

Dal 2004, ricompaiono i dati dei costi della gestione del Se.C.I.T nella relazione (che prende la denominazione di "relazione di consuntivo" e che viene da tale epoca trasmessa al Servizio di controllo interno (Secin) del Ministero dell'economia e delle finanze).

La gestione delle risorse, stimate del 71% per attività istituzionali e 29% per autofunzionamento, ha inciso per il 76,66% come costo del personale, per il 20,99% come costi di gestione e per il 2,35% come ammortamenti.

Nell'anno 2005, gli scostamenti rispetto alla programmazione ed il *budget* economico sono dovuti – secondo l'Amministrazione - anche alla difficoltà di determinare a priori il costo del contingente degli esperti tributari, in quanto variabile direttamente dipendente dalla discrezionalità del vertice politico. E' da segnalare altresì che l'ammontare di cui alla voce "personale" è comprensivo anche di un importo di 1,382 ml di euro, impegnato per la corresponsione di conguagli dovuti per pregressi rinnovi contrattuali.

Le attività istituzionali (73%) e l'autofunzionamento (27%) hanno così complessivamente inciso sulle risorse: personale 69,36%, costi di gestione 24,55%, ammortamenti 6,09%.

Per l'esercizio 2006 i dati mostrano una distribuzione fra l'utilizzo delle risorse destinate allo svolgimento delle attività istituzionali e di quelle di autofunzionamento, leggermente differente rispetto all'esercizio precedente (variate del 5,68 % rispettivamente in più ed in meno) con una accresciuta incidenza della componente di costo rappresentata dalle spese di personale (+ 8,81 %) ed una diminuzione quasi corrispondente (- 8,31%) della componente degli altri costi .

Riassuntivamente, l'incidenza percentuale delle singole voci di costo viene riepilogata nella tabella seguente:

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
--	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

Voci di costo	%	%	%	%	%	%	%	%
Costo del personale	87,69	80,05	78,60	90,26	73,80	76,66	69,36	78,27
Costi di gestione	6,78	7,23	7,48	7,47	23,02	20,99	24,55	16,24
Ammortamenti	5,53	12,72	13,93	2,27	3,18	2,35	6,09	5,49
Totale	100,00							

Fonte : Se.C.I.T.

Va, peraltro, conclusivamente rilevato dai dati riportati nelle tabelle precedenti, relative agli esercizi di gestione dei periodi esaminati, che in esse ricorre una ripartizione pro-quota delle singole voci di costo, corrispondente anche alle percentuali complessive esistenti nei totali, che oscillano da un anno all'altro senza che ne risultino chiari le ragioni che le determinano.

Al riguardo, l'Amministrazione ha ritenuto di precisare che tale tecnica risente della diversa considerazione del criterio del "costo diretto" per la componente della spesa per il personale, che offre una diretta correlazione tra risorsa utilizzata e missione istituzionale, e di quella differente del "costo indiretto" per le voci dei consumi intermedi, non direttamente riferibili in maniera puntuale alle missioni istituzionali gravanti in maniera promiscua sul cap.1140.³⁵

Conclusioni e raccomandazioni

Le considerazioni costantemente ripetute dalla Corte in occasione dei più recenti referti al Parlamento, vanno ampiamente confermate in esito alla presente indagine, che ha evidenziato, tra l'altro, un ampio margine di incertezza presso la stessa Amministrazione finanziaria a causa della situazione di stallo protrattasi negli anni, derivante dalla mancata emanazione del regolamento di riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze previsto dal d.lgs n. 173 del 2003, verificatasi solo col recentissimo d.P.R. 30 gennaio 2008, n. 43.

³⁵ L'Amministrazione riferisce in merito: " Con riguardo alle percentuali di incidenza dei costi - siano essi "stimati" ovvero "sostenuti", a seconda che si operi in sede di previsione o in sede di consuntivazione -, si chiarisce che sono il risultato di un procedimento metodologico che fa riferimento alle regole e ai principi fondamentali emanati dalla Ragioneria Generale dello Stato, a seguito dell'introduzione del sistema di contabilità analitica per centri di costo, raccolti in un apposito manuale edito nel marzo del 2004. " L'imputazione dei costi alle missioni istituzionali è stata pertanto effettuata con il criterio del costo "diretto" per i capitoli relativi alle spese di personale (1140 "Spese di funzionamento del Se.C.I.T." sul quale gravano, per il 90/92%, i costi dei trattamenti economici degli esperti - in misura preponderante - e l'indennità dei dirigenti e dei collaboratori ; 1141 "Stipendi ed altri assegni fissi ecc." relativi al personale di collaborazione; 1142 "Buoni pasto", 1145 e 1146 relativi, rispettivamente, agli oneri sociali ed all'IRAP).Con riguardo, invece, ai costi per consumi intermedi, gravanti sul citato capitolo di natura mista 1140 nella misura dell'8/10%, l'imputazione dei costi stessi, in quanto non direttamente riferibili in modo puntuale, è stata effettuata con il criterio del costo "indiretto": vale a dire, ribaltandoli sulle missioni e sulla funzione di supporto sulla mera base degli anni persona.Detto criterio, è stato adottato anche con riguardo ai costi, peraltro oltremodo esigui, di manutenzione dei locali e degli impianti e per le spese postali (capitoli 1156 e 1157); per quelli relativi al "Fitto" (capitolo 1158), particolarmente consistenti, e per le spese di informatica (spese correnti di cui al capitolo 1160 e spese di investimento del capitolo 7001 del C.d.R. Gabinetto, sul quale il Se.C.I.T. attinge pro-quota)".

Dalla ricognizione e ricostruzione del quadro normativo illustrato - caratterizzato dalla presenza di disposizioni aventi natura di decreto legislativo o regolamentare - emerge la previsione, accanto ad una vigilanza "ordinaria", di una vigilanza "straordinaria", ora definita "alta" (art. 60, comma 1), ora individuata come "generale"; la prima è affidata alla competenza del Dipartimento per le Politiche fiscali (ora Dipartimento per le finanze), la seconda, invece, dovrebbe trovare il suo strumento operativo ancora nel Se.C.I.T., attivabile in via straordinaria da parte del solo Ministro. Le diverse funzioni (indirizzo/alta vigilanza, vigilanza, controllo sui risultati di gestione) trovano comunque un limite nell'autonomia delle agenzie, alle quali si è ritenuto di attribuire un potere e una discrezionalità come logico corollario della responsabilità sul piano dei risultati da conseguire.

Ciò ha comportato anche un ripensamento del ruolo e dei poteri originariamente attribuiti al Se.C.I.T., nonché circa la natura e l'esplicazione della funzione di vigilanza, venutasi a segmentare e parcellizzare in varie forme non completamente coordinate e realizzate, con rischi anche di sovrapposizione o di perdita di efficacia ed incisività.

Al di là della valutazione dell'attuale stato normativo, sotto il medesimo profilo problematico non può non evidenziarsi come il regolamento organizzativo per il riordino del Se.C.I.T. alla luce delle nuove competenze riferibili alle attività del Ministero dell'economia e delle finanze nel suo complesso, non sia stato più varato; parimenti, va rilevata la soppressione di qualsiasi forma di collegialità. Va peraltro notato l'adeguamento alle mutate finalità del Servizio delle professionalità degli esperti, ormai in buon numero in servizio presso il Gabinetto del Ministro o presso i Dipartimenti, in base all'art 22 del d.P.R. 26 marzo 2001, n.107, ivi compresi i Monopoli di Stato, in base al d.l. 8 luglio 2002, convertito dalla legge 7 agosto 2002, n.178, o - in un caso - presso l'Alto Commissariato per la lotta alla contraffazione, ex art 4bis della legge 11 marzo 2006, n. 81.

Ancora più di recente, con il d.P.R. n. 43 del 30 gennaio 2008, viene inoltre stabilita la possibilità di assegnazione degli esperti del Se.C.I.T., oltre che ai singoli dipartimenti del Ministero ed all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, alle agenzie fiscali ed alla Scuola superiore dell'economia e delle finanze.

Vanno sottolineate le modalità attraverso le quali si è pervenuti al progressivo snaturamento delle funzioni e dell'organizzazione di quello che poteva ritenersi come il primo esempio di "autorità amministrativa indipendente": senza l'emanazione di alcuna norma primaria di legge, ad eccezione naturalmente di quelle di dettaglio (ma parimenti significative dell'avvenuta "mutazione") relative alla possibilità di distaccare gli esperti anche presso Dipartimenti del Ministero dell'economia e delle finanze diversi dal Dipartimento per le politiche fiscali, nonché di quelle relative all'interpretazione autentica della natura del rapporto di lavoro a tempo parziale per gli esperti tributari.

Il Servizio svolge attualmente, in concreto, solo gli studi indicati dalle direttive generali per l'azione amministrativa e la gestione proposti dagli stessi esperti ed approvati dal Ministro, al quale gli stessi sono riservati e senza più il previo esame già condotto presso il (soppresso) Comitato di Coordinamento.

Peraltro, le originarie funzioni di controllo dell'attività di accertamento (sia nei confronti dei contribuenti che degli uffici) sono state sostituite dalla cosiddetta funzione di "alta vigilanza", attivabile solo dal Ministro e di fatto esercitata in via del tutto occasionale (si vedano le indagini circa l'importazione di prodotti contraffatti nel porto di Napoli e la verifica su alcune sale "bingo" circa il rispetto dei parametri di sicurezza).

I componenti del Servizio vengono attualmente scelti direttamente dal Ministro, in assenza di qualunque parere, senza predeterminazione di quote (previste inizialmente da un decreto ministeriale, che ha avuto breve durata, e poi non più riconfermate) o di standard professionali e per periodi di tempo risultati varianti da pochi mesi (in un unico caso) fino a tre anni, salvo riconferme parimenti variabili e con grado di impegno sia a tempo pieno che parziale in base alla direttiva del dicembre del 2001.

Il Servizio, nato, come si è detto, quasi con le caratteristiche assimilabili ad un primo esempio di "autorità amministrativa indipendente", ove si protraesse l'attuale situazione di stallo, finirebbe con il vedere consolidati gli attuali contorni di mero serbatoio di professionalità utilizzabili dal Ministro con la più completa discrezionalità, sia in merito alla sua composizione che alla sua utilizzazione, e ciò al di fuori dei canoni di corretta e ragionevole trasparenza.

In ordine alla valenza della funzione di vigilanza, questa non può avere carattere residuale, e quindi trascurabile, nell'attuale assetto per Agenzie, rispetto ad una pur essenziale funzione di controllo che si esercita attraverso la valutazione dei risultati di produzione rispetto agli obiettivi ed ai vincoli previsti dalle convenzioni annuali stipulate dal Ministero dell'economia e delle finanze con le Agenzie medesime.

Circa la disciplina "pattizia" della vigilanza, va anche rilevato che le convenzioni stipulate con le agenzie contengono, fin dalle prime esperienze, una norma *ad hoc* che regola le modalità di esercizio della funzione di vigilanza da parte del ministero. In questo contesto affiora, dunque, un'ulteriore attività di vigilanza: quella esercitata dalle Agenzie, al loro interno.

Se si trattasse dello stesso tipo di vigilanza, saremmo dinanzi a una evidente duplicazione di funzioni e perciò occorre escludere tale lettura; d'altro canto non può ritenersi che la funzione di vigilanza sull'operato delle agenzie fiscali possa essere esercitata dalle stesse agenzie vigilate, in quanto si creerebbe una palese confusione fra vigilante e vigilato.

Essa, pertanto, va piuttosto interpretata come la necessaria attività di *auditing* che qualsiasi soggetto gestionalmente autonomo è tenuto a svolgere per garantire gli

amministratori rispetto ai rischi di comportamenti legalmente ed eticamente censurabili all'interno.

Peraltro, se il senso da dare a questa previsione è quello di promuovere la crescita della sensibilità delle agenzie verso un'azione pienamente rispettosa dei principi di trasparenza, imparzialità e correttezza nei rapporti con l'utenza, si potrebbe esplorare la percorribilità di un'azione comune, DPF-Agenzie, sul fronte della vigilanza che, nel rispetto dei rispettivi ruoli e responsabilità, non sia di sovrapposizione, ma di sinergica collaborazione in vista del miglioramento dell'azione amministrativa.

Una tale lettura della disposizione convenzionale, se ritenuta fattibile e condivisibile, andrebbe resa più esplicita nella nuova formulazione del testo convenzionale, anche per evitare duplicazioni e appesantimenti. Va, al riguardo, considerato che tale funzione non necessariamente comporta rischi di interferenze, ma si ricollega strettamente alla rilevanza pubblicistica dell'attività di accertamento, la cui gestione non è riconducibile ad un mero rapporto obiettivi/risultati, ma va estesa al regime di garanzie che la delicata attività presuppone.

Per quanto riguarda più specificamente il Se.C.I.T., al di là del pur significativo rilievo da attribuire all'esigenza della salvaguardia di più ampie e diversificate professionalità provenienti da varie amministrazioni, su cui possa contare il Servizio, particolare attenzione va prestata ai rischi dell'estrema ed incontrollata flessibilità del reclutamento e di dispersione degli esperti nel ministero e del *know-how* maturato. Parimenti va sottolineato come il più che condivisibile orientamento ai risultati che caratterizza l'attività delle Agenzie non debba comportare un affievolimento delle garanzie in ordine ai profili di correttezza e di imparzialità, anche in ragione dell'importanza crescente che oggi assumono istituti alternativi all'accertamento di tipo tradizionale e strumenti di determinazione "catastale" del reddito delle imprese minori, caratterizzati dall'attribuzione agli uffici finanziari di estesi poteri discrezionali.

L'assenza di un organo o di un sistema di controlli sull'attività di accertamento e sulle relative garanzie non può non comportare un'essenziale e marcata limitazione della stessa strategia di contrasto all'evasione fiscale.

In definitiva, mancano allo stato sia normative che strumenti adeguati per poter effettivamente garantire che l'attività di verifica della Guardia di finanza e quella di accertamento degli uffici siano svolte in modo trasparente, equo ed efficace, e quindi credibile, agli effetti della lotta all'evasione fiscale, oltre che, più in generale, ai fini di assicurare l'*accountability* della gestione del sistema impositivo.

In sostanza, accanto alla previsione di una fase di verifica e di analisi dei risultati, vi è una esigenza di una vigilanza che non sia in qualche modo "contrattata" e che sia mantenuta la possibilità di conoscenza diretta dei fenomeni e delle loro dinamiche senza filtri e senza intermediazioni .

Sulla base dell'analisi svolta, risulta evidente che i macroscopici limiti individuati con l'indagine nell'esercizio della funzione di vigilanza sull'attività di accertamento tributario, o meglio la sua sostanziale inesistenza, sono in larga parte associabili allo snaturamento intervenuto nelle funzioni, nell'assetto e nelle modalità di funzionamento del Se.C.I.T., fino alla sua trasformazione in una semplice postazione contabile sulla quale far gravare costi incontrollati di diretta collaborazione al Vertice politico.

Il Servizio, pertanto, potrà ritornare a svolgere un ruolo utile di vigilanza sulla trasparenza e sulla correttezza dell'attività di accertamento solo se la sua costituzione giuridica e materiale verranno radicalmente riformate, tenendo naturalmente conto che non si può tornare puramente e semplicemente al modello originario, dovendosi considerare quanto di nuovo, di diverso e di positivo è stato costruito nell'Amministrazione tributaria con l'istituzione delle Agenzie, l'introduzione di modalità gestionali mutate dal mondo imprenditoriale, l'ampio utilizzo delle tecnologie informatiche e la crescente apertura a forme sempre più estese di cooperazione con le amministrazioni degli altri Stati membri dell'U.E..

Le principali raccomandazioni di carattere generale e specifico formulabili dalla Corte a conclusione dell'indagine ed utili a tal fine sono sostanzialmente riconducibili:

1. alla necessità che la riaffermazione della dipendenza diretta del Se.C.I.T dal Ministro sia correttamente intesa come funzionale alla garanzia di indipendenza e di autonomia rispetto a qualsiasi altra struttura amministrativa, piuttosto che – come è di fatto avvenuto – alla trasformazione del Servizio in una propaggine dell'Ufficio di Gabinetto;
2. alla previsione, a garanzia di un obiettivo accertamento dell'adeguatezza delle competenze professionali richieste, di una procedura di "filtro" per il reclutamento degli esperti da assegnare al Se.C.I.T., preventiva alle proposte di nomina da parte del Ministro;
3. alla possibilità che iniziative di controllo nei confronti degli uffici e della Guardia di finanza vengano attivate non solo a richiesta del Ministro, ma anche sulla base di programmi definiti dallo stesso Se.C.I.T. o proposti dal Dipartimento per le politiche fiscali (ora Dipartimento per le finanze);
4. all'opportunità che al Se.C.I.T. sia garantita la necessaria autonomia e collegialità;
5. alla fissazione di una durata adeguata, predeterminata ed uniforme dell'incarico di esperto Se.C.I.T.;
6. al divieto per gli incarichi Se.C.I.T. del "tempo parziale" e la reintroduzione dell'incompatibilità con qualsiasi altro incarico;
7. alla pubblicità dei risultati dei controlli e degli studi effettuati dal Servizio.

APPENDICE DI DATI E TABELLE

LE RISORSE UMANE DEL SECIT NEL 1999						
INQUADRAMENTO	DIVISIONE AMM.VA	DIVISIONE TECNICO- TRIBUTARIA	STAFF DIRETTORE	GRUPPI	SEZIONE STUDI	TOTALE INQUAD.
PERSONALE DI COLLABORAZIONE						
per livello						
Livello 9	4	2	3	12	1	22
Livello 8	0	3	0	17	2	22
Livello 7	11	3	2	17	1	34
Livello 6	2	2	1	5	0	10
Livello 5	10	9	5	20	0	44
Livello 4	2	0	0	0	0	2
Livello 3	7	1	0	0	0	8
Livello 2	0	1	0	0	0	1
per area						
Livelli Area A	7	2	0	0	0	9
Livelli Area B	14	11	6	25	0	56
Livelli Area C	15	8	5	46	4	78
Totale	36	21	11	71	4	143
ESPERTI						
Totale	0	0	0	37	11	48
Totale generale	36	21	11	108	15	191

N.B. Il personale di collaborazione consta di 143 unità delle quali 97 assegnate per decreto e 46 in posizione di distacco (Elaborazione Corte dei conti su dati Secit)

Consistenza e distribuzione degli Esperti Tributarî del SECIT anni 2000-2002			
(al 31 dicembre di ciascun anno)			
Esperti	2000	2001	2002
Numero totale	44	49	47
Part-time	3	5	9
Distaccati	=	12	8
Destinatari di incarichi esclusivi	=	5	10
Provenienza			
-Amministrazione finanziaria	18	17	12
-Guardia di Finanza	3	4	4
-Magistratura e Avvocatura	9	11	8
-Università/Enti pubblici	9	11	13
-Esterni alla P.A.	5	6	10
Competenza prevalente			
Economico-quantitativa	9	10	11
Giuridico-istituzionale	11	16	17
Amministrativo-controlli	24	23	19

Le risorse umane del Se.C.I.T. dal 1999 al 2006

Esercizio	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Personale di collaborazione							
Area A	7	7	8	7	7	7	7
Area B	58	54	52	46	46	44	44
Area C	69	61	58	53	53	47	44
Dirigente	2	2	2	2	2	2	2
Totale	136	124	120	108	108	100	97

ESPERTI:

Numero totale	44	49	47	41	26	32	46
Part time	3	5	9	9	6	4	10
Distaccati	=	12	8	12	6	9	6
Destinatari di incarichi esclusivi	=	5	10	6	6	3	4

Provenienza

Amministrazione finanziaria	18	17	12	14	7	10	10
Guardia di Finanza	3	4	4	5	4	2	4
Magistratura e Avvocatura	9	11	8	5	2	5	6

Università/Enti pubblici	9	11	13	10	8	6	13
Esterni alla P.A.	5	6	10	7	5	10	13

Competenza prevalente

Economico-quantitativa	9	10	11	10	9	12	17
giuridico-istituzionale	11	16	17	20	11	12	18
Amministrativo-controlli	24	23	19	11	6	8	11
Totale personale ed esperti	180	173	167	149	134	132	143

(Elaborazione Corte dei conti su dati Se.C.I.T.)

SECIT – Denominazione dei capitoli utilizzati nel bilancio dello Stato

ESERCIZIO	CAPITOLO	DENOMINAZIONE	NOTE
2001	1253	spese per il funzionamento del servizio centrale consultivo ed ispettivo tributario	Dal 2004 diviso in due articoli
2002	1140		
2003	1140		
2004	1140		
2005	1140		
2001	1254	stipendi ed altri assegni fissi al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive e degli oneri sociali a carico dell'amministrazione	
2002	1141		
2003	1141		
2004	1141		
2005	1141		
2001	1256	somma occorrente per la concessione di buoni pasto al personale	
2002	1142		
2003	1142		
2004	1142		
2005	1142		
2001	1261	oneri sociali a carico dell'amministrazione sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti	
2002	1145		
2003	1145		
2004	1145		
2005	1145		
2001	1262	somme dovute a titolo di imposta regionale sulle attività produttive sulle retribuzioni corrisposte ai dipendenti	
2002	1146		
2003	1146		
2004	1146		
2005	1146		
2001	1263	compensi per lavoro straordinario al personale	
2002	1147		
2003	1147		
2004	1147		
2005	1147		
2001	1270	equo indennizzo al personale civile per la perdita dell'integrità fisica subita per infermità contratta per causa di servizio	
2002	1148		
2003	1148		
2004	1148		
2005	1148		

2001	1300	manutenzione, riparazione ed adattamento di locali e dei relativi impianti	
2002	1156		
2003	1156		
2004	1156		
2005	1156		
2001	1271	spese postali e telegrafiche	
2002	1157		
2003	1157		
2004	1157		
2005	1157		
2001	1301	spese per la gestione e il funzionamento del sistema informatico	
2002	1160		
2003	1160		
2004	1160		
2005	1160		

TABELLE DATI FINANZIARI SECIT 2001-2006

SECIT - Dati finanziari 2001						
Capitolo	Prev. def. cassa	Prev. def. comp.	Impegni	Pag. comp.	Pag. res.	Pag. tot.
1253	9.322.047,02	9.322.047,02	8.990.972,83	6.067.595,73	633.525,82	6.701.121,55
1254	4.771.666,63	4.765.216,60	3.496.411,72	3.444.765,96	41.564,18	3.486.330,14
1256	143.575,01	143.575,01	143.575,01	43.578,02	34.934,64	78.512,66
1261	2.033.350,19	1.964.444,51	976.662,34	870.971,68	112.815,80	983.787,48
1262	430.512,77	403.102,33	355.807,52	292.396,15	65.560,80	357.956,95
1263	55.157,60	46.894,29	33.681,16	22.191,61	3.287,06	25.478,67
1270	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1271	7.529,94	7.529,94	7.529,93	1.294,69	0,00	1.294,69
1300	12.085,09	12.085,09	11.066,07	11.066,07	0,00	11.066,07
1301	360.182,21	360.182,21	360.182,19	40.928,58	175.335,74	216.264,32
Totale	17.136.106,46	17.025.077,00	14.375.888,77	10.794.788,49	1.067.024,04	11.861.812,53

SECIT - Dati finanziari 2002						
Capitolo	Prev. def. cassa	Prev. def. comp.	Impegni	Pag. comp.	Pag. res.	Pag. tot.
1140	10.844.427,00	8.800.426,00	8.783.426,00	7.316.139,06	2.485.421,31	9.801.560,37
1141	3.324.433,00	3.324.433,00	3.421.620,95	3.421.620,95	4.894,57	3.426.515,52
1142	143.575,00	143.575,00	143.575,00	439,95	6.798,20	7.238,15
1145	955.445,00	955.445,00	1.013.259,88	1.013.259,88	70.423,58	1.083.683,46
1146	278.370,00	278.370,00	286.496,48	286.496,48	0,00	286.496,48
1147	13.769,39	0,00	0,00	0,00	3.766,75	3.766,75
1148	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1156	9.226,00	9.226,00	1.203,39	1.203,39	0,00	1.203,39
1157	6.092,00	6.092,00	1.106,31	0,00	280,12	280,12
1160	859.976,17	291.347,00	291.347,00	0,00	124.996,28	124.996,28
Totale	16.435.313,56	13.808.914,00	13.942.035,01	12.039.159,71	2.696.580,81	14.735.740,52

SECIT - Dati finanziari 2003						
Capitolo	Prev. def. cassa	Prev. def. comp.	Impegni	Pag. comp.	Pag. res.	Pag. tot.
1140	8.500.000,00	8.500.000,00	8.463.000,00	7.103.029,01	1.396.201,79	8.499.230,80
1141	3.324.433,00	3.324.433,00	2.946.425,94	2.946.425,94	26.481,79	2.972.907,73
1142	143.575,00	143.575,00	14.042,07	14.042,07	0,00	14.042,07
1145	970.933,00	970.933,00	893.444,04	889.578,89	87.460,64	977.039,53
1146	283.770,00	283.770,00	246.971,89	245.654,25	1.145,54	246.799,79
1147	66.000,00	64.000,00	64.000,00	54.380,36	0,00	54.380,36

1148	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1156	6.885,00	6.885,00	6.579,83	1.541,73	0,00	1.541,73
1157	4.455,00	4.455,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1160	387.800,00	387.800,00	387.800,00	6.773,05	64.306,88	71.079,93
Totale	13.687.851,00	13.685.851,00	13.022.263,77	11.261.425,30	1.575.596,64	12.837.021,94

SECIT - Dati finanziari 2004

Capitolo	Prev. def. cassa	Prev. def. comp.	Impegni	Pag. comp.	Pag. res.	Pag. tot.
1140	7.690.961,00	7.591.166,00	7.591.166,00	6.305.712,22	1.363.473,03	7.669.185,25
1141	3.324.433,00	3.324.433,00	2.846.265,36	2.844.107,51	0,00	2.844.107,51
1142	143.575,00	143.575,00	70.271,21	57.185,53	0,00	57.185,53
1145	967.780,15	963.915,00	916.322,15	907.852,15	0,00	907.852,15
1146	282.662,64	281.345,00	260.823,46	257.848,46	0,00	257.848,46
1147	44.619,00	35.000,00	35.000,00	28.529,36	4.757,36	33.286,72
1148	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1156	5.545,33	3.949,73	507,23	507,23	5.038,10	5.545,33
1157	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1160	588.866,46	276.795,00	276.794,40	0,00	588.866,46	588.866,46
Totale	13.048.442,58	12.620.178,73	11.997.149,81	10.401.742,46	1.962.134,95	12.363.877,41

SECIT - Dati finanziari 2005

Capitolo	Prev. def. cassa	Prev. def. comp.	Impegni	Pag. comp.	Pag. res.	Pag. tot.
1140	8.500.000,00	8.500.000,00	8.341.316,04	6.670.250,04	1.262.029,91	7.932.279,95
1141	3.290.876,00	3.290.876,00	2.618.146,67	2.618.146,67	0,00	2.618.146,67
1142	143.575,00	143.575,00	143.575,00	63.621,50	13.085,68	76.707,18
1145	953.888,00	953.888,00	789.049,96	784.234,50	0,00	784.234,50
1146	278.493,00	278.493,00	224.584,65	222.893,27	0,00	222.893,27
1147	45.000,00	35.000,00	35.000,00	26.875,33	5.698,72	32.574,05
1148	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1156	3.731,00	3.731,00	3.731,00	0,00	0,00	0,00
1157	2.414,00	2.414,00	2.414,00	260,55	0,00	260,55
1160	519.036,00	519.036,00	351.361,20	0,00	266.648,62	266.648,62
Totale	13.737.013,00	13.727.013,00	12.509.178,52	10.386.281,86	1.547.462,93	11.933.744,79

SECIT - Dati finanziari 2006

Capitolo	Prev. def. cassa	Prev. def. comp.	Impegni	Pag. comp.	Pag. res.	Pag. tot.
1140	7.659.782,00	7.659.782,00	7.659.782,00	7.033.395,90	626.386,10	7.659.782,00
1141	3.460.696,00	3.460.696,00	3.202.677,05	3.200.477,05	0,00	3.200.477,05
1142	164.971,00	164.971,00	164.971,00	76.967,87	6.437,11	83.404,98
1145	1.005.088,00	1.005.088,00	970.301,02	963.638,52	0,00	963.638,52
1146	293.490,00	293.490,00	275.057,16	272.903,15	0,00	272.903,15
1147	40.397,00	31.500,00	31.500,00	26.622,25	7.419,63	34.041,88
1148	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1156	3.269,00	3.269,00	0,00	0,00	1.667,97	1.667,97
1157	2.115,00	2.115,00	1.051,90	251,90	562,10	814,00
1160	356.089,00	356.089,00	356.088,00	0,00	325.920,17	325.920,17
Totale	12.985.897,00	12.977.000,00	12.661.428,13	11.574.256,64	968.393,08	12.542.649,72

SECIT - Dettaglio dei dati finanziari dei capitoli di bilancio (anni 2001-2005)

Esercizio	Capitolo	Prev. def. cassa	Prev. def. comp.	Impegni	Pag. comp.	Pag. res.	Pag. tot.
2001	1253	9.322.047,02	9.322.047,02	8.990.972,83	6.067.595,73	633.525,82	6.701.121,55
2002	1140	10.844.427,00	8.800.426,00	8.783.426,00	7.316.139,06	2.485.421,31	9.801.560,37
2003	1140	8.500.000,00	8.500.000,00	8.463.000,00	7.103.029,01	1.396.201,79	8.499.230,80
2004	1140	7.690.961,00	7.591.166,00	7.591.166,00	6.305.712,22	1.363.473,03	7.669.185,25
2005	1140	8.500.000,00	8.500.000,00	8.341.316,04	6.670.250,04	1.262.029,91	7.932.279,95

Totale		44.857.435,02	42.713.639,02	42.169.880,87	33.462.726,06	7.140.651,86	40.603.377,92
2001	1254	4.771.666,63	4.765.216,60	3.496.411,72	3.444.765,96	41.564,18	3.486.330,14
2002	1141	3.324.433,00	3.324.433,00	3.421.620,95	3.421.620,95	4.894,57	3.426.515,52
2003	1141	3.324.433,00	3.324.433,00	2.946.425,94	2.946.425,94	26.481,79	2.972.907,73
2004	1141	3.324.433,00	3.324.433,00	2.846.265,36	2.844.107,51	0,00	2.844.107,51
2005	1141	3.290.876,00	3.290.876,00	2.618.146,67	2.618.146,67	0,00	2.618.146,67
Totale		18.035.841,63	18.029.391,60	15.328.870,64	15.275.067,03	72.940,54	15.348.007,57
2001	1256	143.575,01	143.575,01	143.575,01	43.578,02	34.934,64	78.512,66
2002	1142	143.575,00	143.575,00	143.575,00	439,95	6.798,20	7.238,15
2003	1142	143.575,00	143.575,00	14.042,07	14.042,07	0,00	14.042,07
2004	1142	143.575,00	143.575,00	70.271,21	57.185,53	0,00	57.185,53
2005	1142	143.575,00	143.575,00	143.575,00	63.621,50	13.085,68	76.707,18
Totale		717.875,01	717.875,01	515.038,29	178.867,07	54.818,52	233.685,59
2001	1261	2.033.350,19	1.964.444,51	976.662,34	870.971,68	112.815,80	983.787,48
2002	1145	955.445,00	955.445,00	1.013.259,88	1.013.259,88	70.423,58	1.083.683,46
2003	1145	970.933,00	970.933,00	893.444,04	889.578,89	87.460,64	977.039,53
2004	1145	967.780,15	963.915,00	916.322,15	907.852,15	0,00	907.852,15
2005	1145	953.888,00	953.888,00	789.049,96	784.234,50	0,00	784.234,50
Totale		5.881.396,34	5.808.625,51	4.588.738,37	4.465.897,10	270.700,02	4.736.597,12
2001	1262	430.512,77	403.102,33	355.807,52	292.396,15	65.560,80	357.956,95
2002	1146	278.370,00	278.370,00	286.496,48	286.496,48	0,00	286.496,48
2003	1146	283.770,00	283.770,00	246.971,89	245.654,25	1.145,54	246.799,79
2004	1146	282.662,64	281.345,00	260.823,46	257.848,46	0,00	257.848,46
2005	1146	278.493,00	278.493,00	224.584,65	222.893,27	0,00	222.893,27
Totale		1.553.808,41	1.525.080,33	1.374.684,00	1.305.288,61	66.706,34	1.371.994,95

(SEGUE) SECIT - Dettaglio dei dati finanziari dei capitoli di bilancio (anni 2001-2005)							
2001	1263	55.157,60	46.894,29	33.681,16	22.191,61	3.287,06	25.478,67
2002	1147	13.769,39	0,00	0,00	0,00	3.766,75	3.766,75
2003	1147	66.000,00	64.000,00	64.000,00	54.380,36	0,00	54.380,36
2004	1147	44.619,00	35.000,00	35.000,00	28.529,36	4.757,36	33.286,72
2005	1147	45.000,00	35.000,00	35.000,00	26.875,33	5.698,72	32.574,05
Totale		224.545,99	180.894,29	167.681,16	131.976,66	17.509,89	149.486,55
2001	1270	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2002	1148	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2003	1148	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2004	1148	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2005	1148	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2001	1300	12.085,09	12.085,09	11.066,07	11.066,07	0,00	11.066,07
2002	1156	9.226,00	9.226,00	1.203,39	1.203,39	0,00	1.203,39
2003	1156	6.885,00	6.885,00	6.579,83	1.541,73	0,00	1.541,73
2004	1156	5.545,33	3.949,73	507,23	507,23	5.038,10	5.545,33
2005	1156	3.731,00	3.731,00	3.731,00	0,00	0,00	0,00
Totale		37.472,42	35.876,82	23.087,52	14.318,42	5.038,10	19.356,52
2001	1271	7.529,94	7.529,94	7.529,93	1.294,69	0,00	1.294,69
2002	1157	6.092,00	6.092,00	1.106,31	0,00	280,12	280,12
2003	1157	4.455,00	4.455,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2004	1157	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2005	1157	2.414,00	2.414,00	2.414,00	260,55	0,00	260,55
Totale		20.490,94	20.490,94	11.050,24	1.555,24	280,12	1.835,36
2001	1301	360.182,21	360.182,21	360.182,19	40.928,58	175.335,74	216.264,32
2002	1160	859.976,17	291.347,00	291.347,00	0,00	124.996,28	124.996,28
2003	1160	387.800,00	387.800,00	387.800,00	6.773,05	64.306,88	71.079,93
2004	1160	588.866,46	276.795,00	276.794,40	0,00	588.866,46	588.866,46
2005	1160	519.036,00	519.036,00	351.361,20	0,00	266.648,62	266.648,62
Totale		2.715.860,84	1.835.160,21	1.667.484,79	47.701,63	1.220.153,98	1.267.855,61
Totale complessivo		74.044.726,60	70.867.033,73	65.846.515,88	54.883.397,82	8.848.799,37	63.732.197,19

SECIT - Incidenza del cap. 1140 (ex 1253)

Esercizio	Capitolo	Prev. def. cassa	Prev. def. comp.	Impegni	Pag. comp.	Pag. res.	Pag. tot.
-----------	----------	------------------	------------------	---------	------------	-----------	-----------

2001	1253	9.322.047,02	9.322.047,02	8.990.972,83	6.067.595,73	633.525,82	6.701.121,55
2002	1140	10.844.427,00	8.800.426,00	8.783.426,00	7.316.139,06	2.485.421,31	9.801.560,37
2003	1140	8.500.000,00	8.500.000,00	8.463.000,00	7.103.029,01	1.396.201,79	8.499.230,80
2004	1140	7.690.961,00	7.591.166,00	7.591.166,00	6.305.712,22	1.363.473,03	7.669.185,25
2005	1140	8.500.000,00	8.500.000,00	8.341.316,04	6.670.250,04	1.262.029,91	7.932.279,95
Indicatore		Prev. def. cassa	Prev. def. comp.	Impegni	Pag. comp.	Pag. res.	Pag. tot.
capitolo / totale 2001		54,40%	54,75%	62,54%	56,21%	59,37%	56,49%
capitolo / totale 2002		65,98%	63,73%	63,00%	60,77%	92,17%	66,52%
capitolo / totale 2003		62,10%	62,11%	64,99%	63,07%	88,61%	66,21%
capitolo / totale 2004		58,94%	60,15%	63,27%	60,62%	69,49%	62,03%
capitolo / totale 2005		61,88%	61,92%	66,68%	64,22%	81,55%	66,47%

SECIT - Incidenza del cap. 1141 (ex 1254)

Esercizio	Capitolo	Prev. def. cassa	Prev. def. comp.	Impegni	Pag. comp.	Pag. res.	Pag. tot.
2001	1254	4.771.666,63	4.765.216,60	3.496.411,72	3.444.765,96	41.564,18	3.486.330,14
2002	1141	3.324.433,00	3.324.433,00	3.421.620,95	3.421.620,95	4.894,57	3.426.515,52
2003	1141	3.324.433,00	3.324.433,00	2.946.425,94	2.946.425,94	26.481,79	2.972.907,73
2004	1141	3.324.433,00	3.324.433,00	2.846.265,36	2.844.107,51	0,00	2.844.107,51
2005	1141	3.290.876,00	3.290.876,00	2.618.146,67	2.618.146,67	0,00	2.618.146,67
Indicatore		Prev. def. cassa	Prev. def. comp.	Impegni	Pag. comp.	Pag. res.	Pag. tot.
capitolo / totale 2001		27,85%	27,99%	24,32%	31,91%	3,90%	29,39%
capitolo / totale 2002		20,23%	24,07%	24,54%	28,42%	0,18%	23,25%
capitolo / totale 2003		24,29%	24,29%	22,63%	26,16%	1,68%	23,16%
capitolo / totale 2004		25,48%	26,34%	23,72%	27,34%	0,00%	23,00%
capitolo / totale 2005		23,96%	23,97%	20,93%	25,21%	0,00%	21,94%

SECIT - Incidenza del cap. 1160 (ex 1301)

Esercizio	Capitolo	Prev. def. cassa	Prev. def. comp.	Impegni	Pag. comp.	Pag. res.	Pag. tot.
2001	1301	360.182,21	360.182,21	360.182,19	40.928,58	175.335,74	216.264,32
2002	1160	859.976,17	291.347,00	291.347,00	0,00	124.996,28	124.996,28
2003	1160	387.800,00	387.800,00	387.800,00	6.773,05	64.306,88	71.079,93
2004	1160	588.866,46	276.795,00	276.794,40	0,00	588.866,46	588.866,46
2005	1160	519.036,00	519.036,00	351.361,20	0,00	266.648,62	266.648,62
Indicatore		Prev. def. cassa	Prev. def. comp.	Impegni	Pag. comp.	Pag. res.	Pag. tot.
Capitolo / totale 2001		2,10%	2,12%	2,51%	0,38%	16,43%	1,82%
Capitolo / totale 2002		5,23%	2,11%	2,09%	0,00%	4,64%	0,85%
Capitolo / totale 2003		2,83%	2,83%	2,98%	0,06%	4,08%	0,55%
Capitolo / totale 2004		4,51%	2,19%	2,31%	0,00%	30,01%	4,76%
Capitolo / totale 2005		3,78%	3,78%	2,81%	0,00%	17,23%	2,23%

COSTI DI GESTIONE SECIT 1999-2006

COSTI DI GESTIONE 1999

Voci di costo	Capitoli	Attività istituzionali 55%	Autofinanziamento 45%	Totale voci di costo	Incidenza voci di costo
Costo del personale	1259, 1260, 1263, 1402 6057, 6059, 6060 6067, 6068, 6708	6.755.256,24	5.527.379,96	12.282.636,20	87,69%
Beni e servizi	1402, 6604, 6606	384.605,45	314.677,19	699.282,64	4,99%
Informatica di	6667	137.622,85	112.600,52	250.223,37	1,79%

servizio					
Investimenti	7200	426.076,94	348.608,41	774.685,35	5,53%
Totale		7.703.561,49	6.303.266,07	14.006.827,56	100,00%

(Elaborazione Corte dei conti su dati Se.C.I.T)

COSTI DI GESTIONE 2000					
Voci di costo	Capitoli	Attività istituzionali 55%	Autofunzionamento 45%	Totale voci di costo	Incidenza voci di costo
Costo del personale	1253, 1254, 1256, 1259 1260, 1261, 1262, 1263	6.816.296,28	5.576.970,15	12.393.266,43	80,05%
Beni e servizi	1253, 1271, 1300	371.074,28	303.604,35	674.678,63	4,36%
Informatica di servizio	1301	244.568,16	200.101,23	444.669,39	2,87%
Investimenti	7001	1.083.010,12	885.723,58	1.968.733,70	12,72%
Totale		8.514.948,84	6.966.399,31	15.481.348,16	100,00%

(Elaborazione Corte dei conti su dati Secit)

COSTI DI GESTIONE 2001					
Voci di costo	Capitoli	Attività istituzionali 55%	Autofunzionamento 45%	Totale voci di costo	Incidenza voci di costo
Costo del personale	1253, 1254, 1256, 1259 1260, 1261, 1262, 1263	6.117.602,40	5.005.309,18	11.122.911,58	78,60%
Beni e servizi	1253, 1271, 1300	361.700,59	295.934,97	657.635,56	4,65%
Informatica di servizio	1301	220.111,35	180.091,10	400.202,45	2,83%
Investimenti	7001	1.084.043,03	887.272,95	1.971.315,98	13,93%
Totale		7.783.457,37	6.368.608,20	14.152.065,57	100,00%

(Elaborazione Corte dei conti su dati Secit)

COSTI DI GESTIONE 2002					
Voci di costo	Capitoli	Attività istituzionali 55%	Autofunzionamento 45%	Totale voci di costo	Incidenza voci di costo
Costo del personale	1140, 1141, 1142 1145, 1146, 1147	8.126.487,00	6.648.943,00	14.775.430,00	90,26%
Beni e servizi	1140, 1156, 1157	512.273,00	419.133,00	931.406,00	5,69%
Informatica di servizio	1160	160.350,00	131.196,00	291.546,00	1,78%
Investimenti	7001	204.198,00	167.071,00	371.269,00	2,27%
Totale		9.003.308,00	7.366.343,00	16.369.651,00	100,00%

(Elaborazione Corte dei conti su dati Secit)

COSTI DI GESTIONE 2003					
Voci di costo	Capitoli	Attività istituzionali 69%	Autofunzionamento 31%	Totale voci di costo	Incidenza voci di costo

Costo del personale	1140, 1141, 1142 1145, 1146, 1147	8.353.717,00	3.753.120,00	12.106.837,00	73,80%
Costi di gestione	1140, 1156, 1157, 1160	2.605.440,00	1.170.560,00	3.776.000,00	23,02%
Ammortamenti	7001	360.180,00	161.820,00	522.000,00	3,18%
Totale		11.319.337,00	5.085.500,00	16.404.837,00	100,00%

(Elaborazione Corte dei conti su dati Secit)

COSTI DI GESTIONE 2004					
Voci di costo	Capitoli	Attività istituzionali 71%	Autofunzionamento 29%	Totale voci di costo	Incidenza voci di costo
Costo del personale	1140, 1141, 1142 1145, 1146, 1147	7.837.394,00	3.201.189,00	11.038.583,00	76,66%
Costi di gestione	1140, 1156, 1157, 1160	2.146.120,00	876.584,00	3.022.704,00	20,99%
Ammortamenti	7001	239.805,00	97.948,00	337.753,00	2,35%
Totale		10.223.319,00	4.175.721,00	14.399.040,00	100,00%

(Elaborazione Corte dei conti su dati Secit)

COSTI DI GESTIONE 2005					
Voci di costo	Capitoli	Attività istituzionali 73%	Autofunzionamento 27%	Totale voci di costo	Incidenza voci di costo
Costo del personale	1140, 1141, 1142 1145, 1146, 1147	6.484.505,00	2.398.378,00	8.882.883,00	69,36%
Costi di gestione	1140, 1156, 1157, 1160	2.294.736,00	848.738,00	3.143.474,00	24,55%
Ammortamenti	7001	569.476,00	210.628,00	780.104,00	6,09%
Totale		9.348.717,00	3.457.744,00	12.806.461,00	100,00%

(Elaborazione Corte dei conti su dati Secit)

COSTI DI GESTIONE 2006					
Voci di costo	Capitoli	Attività istituzionali 78,68%	Autofunzionamento 21,32%	Totale voci di costo	Incidenza voci di costo
Costo del personale	1140, 1141, 1142 1145, 1146, 1147	9.531.098	2.582.651	12.113.749,00	78,27%
Costi di gestione	1140, 1156, 1157, 1158, 1160	1.977.319	535.796	2.513.115,00	16,24%
Ammortamenti	7001	668.919	181.258	850.177,00	5,49%
Totale		12.177.336	3.299.705	15.477.0410	100,00%

(Elaborazione Corte dei conti su dati Se.C.I.T)