

COMMISSIONE PARLAMENTARE

consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa
ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59

Martedì 28 luglio 1998. — Presidenza del Presidente, Vincenzo CERULLI IRELLI. — Intervengono il Ministro delle finanze, Vincenzo Visco e il Sottosegretario di Stato per le finanze Pierluigi Castellani.

La seduta comincia alle 13,50.

Schema di decreto legislativo recante la « Istituzione del servizio centrale per i controlli tributari e gli studi di politica economica e fiscale », in attuazione dell'articolo 11, comma 1, lettera a), della legge 15 marzo 1997, n. 59.

(Inizio dell'esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Il deputato Paola MANZINI, *relatore*, fa presente che con lo schema di decreto legislativo in esame si intende procedere alla riorganizzazione del Servizio centrale degli ispettori tributari, in base ai principi e criteri direttivi contenuti nella legge delega 15 marzo 1997, n. 59, ed espressamente agli articoli 11, comma 1, lettera a), e 12, comma 1, lettere g), p), r). Ricordando l'orientamento proposto dalla Commissione a conclusione dell'audizione del ministro Bassanini circa la necessità di procedere attraverso un quadro d'insieme all'azione di razionalizzazione, riordino, soppressione o fusione dei Ministeri, rileva

che il provvedimento in esame modifica la legge n. 146 del 1980, struttura differenziata che richiede la fonte legislativa. Inoltre in coerenza con i principi della delega, ed in particolare dell'articolo 12, lettera p), occorre chiarire quali uffici sono oggetto di accorpamento e riduzione: non risulta esplicito nella relazione tecnica di accompagnamento al decreto legislativo.

Senza nulla innovare quanto alle funzioni ispettive già attribuite dalla legge n. 146 del 24 aprile 1980 al SECIT, si prevede l'istituzione di una nuova funzione. La principale caratteristica dell'istituendo servizio è, infatti, proprio quella di svolgere oltre all'attività di controllo allo stesso demandata dalla citata legge n. 146 del 1980, anche quella di studi ed analisi economico-fiscale che si ritiene contigua all'attività di controllo già esercitata.

Con l'istituzione del SECIT il legislatore aveva inteso, a suo tempo, creare un centro operativo di alta qualificazione professionale, con il compito di coadiuvare l'organo di vertice dell'amministrazione finanziaria nel perseguimento delle finalità istituzionali previste dalla legge.

Successivamente, e precisamente con l'articolo 7, comma 1, del decreto-legge 8 agosto 1996, n. 437, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 ottobre 1996, n. 556, al Servizio sono state attribuite anche funzioni « consultive », essendo stato all'uopo integrato l'articolo 9 della

legge n. 146 del 1980 che attualmente prevede, appunto, la formulazione di pareri da parte del Servizio, su richiesta del Ministro delle finanze. Dunque, l'esigenza di procedere ad un ampliamento delle competenze demandate al SECIT ha già trovato riscontro normativo. Resta invariato il numero degli attuali ispettori, che, in ragione dell'ampliamento delle competenze demandate al Servizio si chiameranno « esperti », nonché del personale allo stesso Servizio assegnato.

L'istituendo organismo dovrebbe caratterizzarsi per l'elevato *standard* di qualificazione professionale; gli esperti verranno infatti scelti, nell'ambito di determinate categorie, in base a riconosciute competenze ed esperienza professionale in una o più discipline; ovviamente, in coerenza con i nuovi compiti affidati al Servizio sono state aggiunte le materie « economiche e statistiche », oltre a quelle già previste dalla legge n. 146 del 1980.

Passando all'esame dell'articolato, fa presente che la forma è quella della modifica della legge n. 146 del 1980 con interventi normativi sostitutivi.

Come sopra rappresentato, al Servizio verranno demandate, oltre alle attività ispettive già svolte, anche l'elaborazione di studi di politica economica e tributaria e di analisi fiscale. Con l'articolo 1 dello schema di decreto legislativo in esame si provvede, pertanto, ad integrare le competenze del Servizio nel senso indicato.

L'articolo 2, sempre in linea con quanto sin qui evidenziato, e cioè dell'elevato *standard* di qualificazione professionale che caratterizzerà l'istituendo organismo, indica le categorie di provenienza degli esperti.

L'articolo 3 è quello che presenta le modifiche più significative. Infatti, il nuovo primo comma dell'articolo 11 della legge n. 146 del 1980, prevede la suddivisione del Servizio in due sezioni: la prima continuerà a svolgere l'attività di controllo, mentre la seconda si occuperà dell'analisi economico-scientifica più sopra esaminata.

Inoltre, restano confermate sia la procedura di conferimento dell'incarico di

direttore del Servizio, sia le competenze al medesimo attribuite. Per quanto concerne invece le funzioni di coordinatore della seconda sezione — quella che svolge attività di studio ed analisi economico-scientifica —, si segnala che le stesse, in ragione dei compiti attribuiti al settore, che si ritiene debbano implicare un significativo vincolo fiduciario con l'organo di vertice politico, vengono assegnate direttamente dal Ministro ad un esperto appartenente a detta sezione. Occorre considerare l'opportunità di istituire un Ufficio di studi, analisi, all'interno del SECIT, con procedure di nomina, modalità e durata dell'incarico adeguata alla funzione esercitata.

Sempre all'articolo 3 dello schema di decreto, si prevede sia la composizione del comitato di coordinamento, sostanzialmente immutata rispetto a quella attuale (da sette gli ispettori passano ad otto), sia i compiti allo stesso demandati, che, in virtù delle nuove e più volte menzionate funzioni attribuite al Servizio, sono stati all'uopo integrati.

All'articolo 4, infine, viene disciplinato il trattamento economico spettante sia agli esperti sia al personale assegnato al Servizio, alla luce delle recenti modifiche normative intervenute a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 80 del 31 marzo 1998.

A tal proposito appare necessario ribadire, come peraltro è stato fatto nella relazione di accompagnamento, che l'operazione di riorganizzazione del SECIT non comporta oneri a carico dello Stato, sotto forma di maggiori spese o di minori entrate. In considerazione di ciò, si ritiene opportuno che venga chiarito in maniera più esplicita nel testo che nulla è innovato sia con riferimento al trattamento economico degli esperti (ex ispettori), sia con riguardo alle competenze spettanti a tutti i partecipanti al comitato di coordinamento.

Pertanto, sarà necessario eliminare, all'articolo 4 dello schema di decreto legislativo, che come sopra detto, modifica l'articolo 12, comma 1 della legge n. 146 del 1980, la parola « fondamentale », at-

teso che l'indennità di funzione non potrà che essere commisurata al trattamento economico complessivo (e non ad una parte di esso).

Il deputato Nuccio CARRARA rileva che se è vero che il Governo è delegato a riformare i ministeri, quanto detto nel preambolo non trova conferma nel decreto. Non sono per esempio ravvisabili eliminazioni di duplicazioni organizzative e funzionali come previste all'articolo 12, lettera g) della legge 15 marzo 1997, n. 59; non c'è superamento di particolare frammentazione di procedure come previsto alla lettera c) dell'articolo 12 della stessa legge n. 59. Paradossalmente aumenta il numero dei componenti degli organi collegiali: passa infatti da sette a otto il numero dei componenti del comitato di coordinamento.

Vi è inoltre il problema della copertura finanziaria. È sicuramente vero che il provvedimento non comporta maggiori oneri e minori spese, ma il semplice aumento di una unità dei componenti del comitato di coordinamento può comportare un aumento di spesa.

Conclude facendo presente che l'articolo 12 della legge n. 146 qualificava come pensionabili l'indennità di funzioni e l'assegno integrativo. Il provvedimento invece non fa alcun riferimento a tale aspetto.

Il senatore Antonio DUVA, intervenendo sull'ordine dei lavori, chiede chiarimenti sul calendario da seguire per l'esame del provvedimento.

Il presidente Vincenzo CERULLI IRELLI fa presente l'opportunità di depositare la proposta di parere entro stasera e di votarla nella seduta di giovedì 30 luglio. Passando ad esaminare il merito del provvedimento, rileva l'esistenza di un problema di carattere generale. Con il provvedimento in esame inizia l'attuazione della delega del capo II della legge n. 59 del 1997, che consente di riformare tutta l'organizzazione dello Stato. A seguito dell'audizione del ministro Bassanini, la

Commissione ha determinato una linea di azione che prevede una normativa di carattere generale sul numero, le competenze dei ministeri e l'individuazione delle strutture di livello superiori al livello dirigenziale generale che è stato delegificato ex articolo 13 della legge n. 59. Il quadro generale non sembra escludere interventi settoriali, che riguardano specifici oggetti tra cui potrebbe figurare il SECIT istituito con una disciplina di rango legislativo che probabilmente non può essere oggetto della delegificazione stabilita dall'articolo 13 che riguarda solo gli uffici dirigenziali generali: il SECIT è forse l'ufficio dirigenziale generale ma non è ascrivibile al modello comune. Pertanto per ipotesi come il SECIT l'utilizzo della fonte di rango legislativo probabilmente è giustificata. Sarebbe però opportuno che tali interventi settoriali avvenissero successivamente all'individuazione del quadro generale. È però anche vero che l'intervento è così settoriale e limitato che se ci sono specifiche esigenze del Governo nulla vieta che si intervenga prima dell'emanazione del quadro generale. Nel merito il provvedimento modifica in parte il Servizio senza destare alcun problema. Si inserisce però nell'ambito del SECIT un'ulteriore struttura con compiti di analisi, di studio a disposizione sia del ministro per le sue funzioni conoscitive e di indirizzo sia dello stesso SECIT. A tal proposito è opportuno verificare se l'ufficio studi debba essere equiparato agli altri ispettori o esperti che costituiscono un corpo molto particolare rispetto ai normali rapporti di lavoro della pubblica amministrazione. Gli ispettori rappresentano un corpo particolare, molto garantito costituito in funzione quasi magistratuale di lotta all'evasione e quindi nominati dal Consiglio dei ministri e che durano in carica per sette anni. Tale ultimo aspetto è in contrasto con il decreto n. 80 che prevede tutti gli incarichi a termine e, per i titolari di uffici di rango elevato, come forse è il direttore del SECIT, si prevede con termine la scadenza del mandato del Governo. Nel provvedimento in esame si prevede un personale garantito per sette

anni né dal ministro che l'ha nominato ma neanche dal suo successore. Pertanto si potrebbe pensare, in alternativa, ad istituire un ufficio studi che il ministro nomina attraverso categorie di esperti da lui scelti, che lavora per il ministro e per il SECIT ed è legato da un rapporto di tipo contrattuale e, comunque, non da quel rapporto forte e duro che è proprio degli ispettori tributari. Se non fosse possibile tale tipo di organizzazione, occorrerebbero modifiche più puntuali al testo del Governo.

Dichiara di essere d'accordo sul mutamento della denominazione del SECIT; propone a tal proposito la denominazione « Servizio centrale per i controlli tributari ».

Il ministro Vincenzo VISCO sottolinea che il provvedimento è secondario nel senso che è un provvedimento di portata e ambizioni modeste. È stato progettato alcuni mesi fa, quando la riforma dei ministeri esisteva solo in prospettiva. Considerando la natura del provvedimento, precisa che il SECIT è una struttura aggiunta all'amministrazione finanziaria: è uno degli organi di controllo del Ministero delle finanze. L'assetto definitivo del SECIT andrà valutato nel momento della riforma del Ministero delle finanze che richiederà meccanismi di controllo molto professionali e pervasivi. Chiede di mantenere il provvedimento nella stesura attuale, salvo aggiustamenti tecnici necessari. Fa presente che il provvedimento amplia le specializzazioni richieste per le nomine degli ispettori, e cerca di integrare nel meccanismo professionalità di natura economica ora del tutto assenti. Precisa che non si intende creare un Ufficio studi: l'obiettivo è di inserire professionalità ora assenti per evitare sia la sottoutilizzazione degli ispettori che per esigenze di funzionalità: si intende, pertanto, porre al fianco delle competenze esistenti, altre competenze, in modo da avere una catena di montaggio funzionale all'esercizio delle competenze attuali non chiaramente definite. Occorre correggere gli aspetti che rendono il SECIT una sorta di *staff* di

supporto del Ministro: il provvedimento si limita ad integrare le competenze del SECIT. In futuro occorrerà verificare se i cinquanta ispettori possono diventare un consiglio degli esperti inteso in senso lato o una parte che collaborerà con l'Ufficio Studi o con l'Ufficio legislativo che potranno essere creati in sede di riordino del Ministero. Fa presente che il comitato di coordinamento è destinato a scomparire: è un organo pletorico, visto che con la nascita del SECIT è sorto un conflitto con l'amministrazione che ha portato a inserire anche i direttori generali nella composizione dello stesso. Considerato che il processo di riordino del Ministero delle finanze si presenta abbastanza complesso, rileva l'opportunità di favorire i miglioramenti che possono derivare dal provvedimento in esame.

La senatrice Franca D'ALESSANDRA PRISCO comprende l'esigenza di rendere più funzionale il SECIT. Dal momento che l'opinione pubblica ha spostato l'attenzione, per le questioni organizzative, sul terreno della riforma, si domanda se è opportuno che si faccia la riforma di un singolo settore o se non sia più conveniente pensare di modificare il SECIT insieme alla riforma del Ministero che deve intervenire entro il 31 gennaio 1999. Chiede se si ravvisano specificità tali da prevedere la scadenza dei sette anni per il mandato degli ispettori.

Il senatore Antonio DUVA ritiene coerente con l'impostazione attuale della politica fiscale irrobustire la capacità di orientamento sugli aspetti economici della riforma. È importante, pertanto, il chiarimento del Ministro, secondo cui il provvedimento non intende creare una struttura di *staff*, ma un allargamento dei compiti operativi di un settore che dovrà essere oggetto di ulteriori interventi. Ciò che desta perplessità è l'idea di modificare nominalisticamente il termine (passando dalla dizione di ispettori a quella di esperti) perché è vero che esiste una revisione delle strutture di controllo. Tuttavia sembra controtendenza cambiare la

denominazione per una struttura che si intende migliorare senza alcuna intenzione di creare un ufficio studi.

Condivide pertanto la proposta della Commissione sulla denominazione del Servizio.

Conclude rilevando che c'è un problema di coordinamento relativamente alla organicità tra la sezione degli ispettori e la sezione studi e i loro rapporti.

Il Ministro delle finanze, Vincenzo VISCO, rispondendo alle obiezioni della senatrice D'Alessandro Prisco, fa presente che occorre una riflessione più generale. La riforma di un Ministero deve essere organica. La difficoltà di avere una riforma coerente rende necessario che il servizio in esame funzioni al meglio in attesa della riforma del Ministero.

Quanto alla questione dei sette anni come durata del mandato degli ispettori,

fa presente che il termine dei sette anni fu deciso dal Parlamento dinanzi ad una proposta del Governo che proponeva l'alternativa fra cinque e sette anni.

Quanto, poi, alle considerazioni del senatore Duva, si rimette alla Commissione ritenendo che la questione della denominazione possa essere ripresa in sede di riforma del Ministero.

Sull'ordine dei lavori.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI comunica che la proposta di parere verrà depositata entro le ore 20 di oggi; il termine per il deposito degli emendamenti e di eventuali proposte alternative è fissato per le ore 20 di mercoledì 29 luglio.

La seduta termina alle 14,40.