

3.5 Entrate extra tributarie e patrimoniali.

Lo scorso anno (così come era già avvenuto nel 2000¹⁶), si era registrato un incremento, abbastanza elevato per gli accertamenti (+55,4%) e contenuto per le riscossioni di competenza (+3,75%). Tale incremento si spiegava con la lievitazione della componente “accertamento e controllo” (entrate sanzionatorie) legata all’analogo aggregato relativo alle entrate tributarie, riguardante la maggiore imposta accertata (+67,2% e +18,6%, rispettivamente per gli accertamenti e le riscossioni di competenza).

Come si è anticipato, nel 2002 le *entrate extra tributarie* hanno avuto, per la parte di pertinenza dell’ex Ministero delle finanze, una dinamica in calo molto più accentuata dell’intero Titolo II, che, per quanto riguarda le riscossioni di competenza, ha, anzi, fatto registrare una crescita significativa (+18,5), con conseguente sensibile miglioramento dell’indice di riscossione (da 51,81% a 66,9%). L’importo degli accertamenti ex Finanze di Titolo II è diminuito del 23,4% (da 19.153 a 14.675 MEURO). Sono diminuite, ancorché in misura più contenuta, anche le riscossioni di competenza (-16,75%, da 3.749 a 3.121 MEURO). L’indice di riscossione è conseguentemente, ma solo marginalmente, migliorato (dal 19,57% al 21,27%).

La spiegazione di questi andamenti va anche quest’anno ricercata sostanzialmente nell’andamento, come si è visto in calo, delle entrate sanzionatorie e che, a sua volta, riflette quello delle entrate da accertamento e controllo del Titolo I.

Le *entrate patrimoniali* riguardano proventi derivanti dalla vendita di immobili e di altri cespiti esclusi dai programmi di conferimento ai fondi immobiliari e dalle cartolarizzazioni, effettuata direttamente dai servizi del demanio¹⁷. L’incidenza sul totale del Titolo delle entrate di pertinenza dell’ex Ministero delle finanze è, come si è visto, comunque modesta (intorno al 6%), ma il loro importo nel 2002 fa segnare, comunque, una decisa crescita (+674,4%, sia per l’accertato che per il riscosso di competenza, da 78 a 601 MEURO). Ciò che va però evidenziato è che gli obiettivi erano molto più ambiziosi, posto che le previsioni iniziali di competenza ammontavano a bel 5.431 MEURO e quelle definitive a 5.437. (All. 6)

4. Analisi dei risultati per Centro di responsabilità.

4.1 Uffici di diretta collaborazione.

4.1.1 Servizio per il Controllo Interno (S.In.Co.).

Dal referto conclusivo dell’indagine condotta dalla Corte sulla ristrutturazione e il funzionamento sui servizi di controllo interno nel 2002 emerge ancora una volta che l’area finanze del Ministero dell’economia e delle finanze costituisce in qualche modo un’eccezione positiva in un contesto di persistente ed ampiamente diffusa inadeguatezza dei controlli di gestione. Anche se questa posizione di eccezionalità tende ad essere lentamente erosa, sia in positivo - per il maggior interesse dimostrato dai vertici politici, a partire dalle direttive annuali di indirizzo per il 2001, per l’attuazione della disciplina del d.lgs. 286/99 - sia in negativo - per il vero e proprio fermo subito dai controlli interni dell’ex Ministero delle finanze a seguito dell’accorpamento amministrativo con l’ex Ministero del tesoro.

Come la stessa Corte aveva rilevato a conclusione della precedente indagine sul funzionamento dei servizi di controllo strategico e di gestione, era, peraltro, inevitabile che la nuova organizzazione dei controlli interni dettata dal decreto legislativo 286/99 e la nuova e più complessa organizzazione del ministero integrato imponessero la rivisitazione del precedente assetto dei controlli interni per impostarne uno nuovo che riguardasse anche le neo costituite Agenzie fiscali.

¹⁶ Ma ciò si spiega con la più volte ricordata imputazione per la prima volta al Titolo II, in linea con le indicazioni del SEC 95, delle entrate sanzionatorie prima rientranti nel Titolo I, e pari, per l’anno 2000, a 6.211 MEURO.

¹⁷ UPB 3.3.1.

Secondo quanto riferito dall'Amministrazione, con la costituzione del nuovo Collegio di direzione, avvenuta a fine 2001, il Servizio di controllo strategico ex finanze ha svolto attività di:

- pianificazione, programmazione, valutazione e controllo nel nuovo contesto istituzionale, che si è concretizzata nell'attività di preconsuntivazione nei confronti dei Centri di Responsabilità destinatari della Direttiva generale
- predisposizione, tramite l'invio di apposite istruzioni, della programmazione dell'attività per l'anno 2002 nell'ottica dell'unificazione nel nuovo Ministero dell'Economia e delle Finanze
- realizzazione di un sistema informativo unitario di supporto alla valutazione e al controllo strategico che, basandosi sui singoli centri di responsabilità, spinge alla creazione di un sistema di controlli integrati, comprensivo delle Agenzie fiscali.

La Direttiva generale di indirizzo del Ministro per l'anno 2002, pur rivolgendosi ad un'Amministrazione unitaria, è stata essa stessa articolata in due parti. Quella relativa all'area ex finanze riguarda quattro centri di responsabilità di primo livello: Dipartimento per le politiche fiscali, Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze, Corpo della Guardia di Finanza, Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato.

Il Servizio per il controllo strategico ex finanze è attualmente articolato in tre aree organizzative: Area per la valutazione ed il controllo strategico sulle Agenzie fiscali e per i sistemi informativi; Area per gli uffici destinatari della Direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione; Area gestione risorse e servizi generali.

Il Servizio riferisce di aver attivamente collaborato con l'Ispettorato generale per le politiche di bilancio per l'aggiornamento della classificazione funzionale e l'esatta individuazione delle missioni istituzionali, per attivare un costante flusso di informazioni sia con i C.R.A. destinatari della direttiva generale del Ministro, sia con le Agenzie fiscali, promuovendo anche azioni di benchmarking delle prestazioni strumentali. Il Servizio si è altresì dedicato all'approfondimento delle tematiche relative alla valutazione ed al controllo dei risultati di gestione, nell'ambito della nuova realtà organizzativa del Ministero integrato.

Relativamente ai controlli di gestione, l'indagine della Corte ha consentito di apprendere che il Dipartimento per le politiche fiscali si è dotato di un sistema di contabilità e di rendicontazione e di un metodo di controllo direzionale, l'uno e l'altro, tuttavia, da affinare per rispondere alle esigenze di questa tipologia di controlli. Il Dipartimento si è anche impegnato a strutturare raccordi di verifica con le gestioni affidate alle Agenzie fiscali, e con la Scuola superiore dell'economia e delle finanze, che si è anch'essa recentemente dotata di un nuovo sistema di contabilità economico-patrimoniale. Secondo quanto fatto presente dalla stessa Amministrazione, il modello di controllo strategico e di gestione, che in parte sarà alimentato dal citato sistema contabile, è, tuttavia, ancora in fase di perfezionamento e sarà realizzato dalla Struttura con la collaborazione della Società Generale di Informatica (So.Ge.I).

Per quanto riguarda, infine, la valutazione della dirigenza, va evidenziato che quella apicale ex finanze era da tempo ben avviata, in correlazione al puntuale monitoraggio dei risultati dell'attività amministrativa, che, a sua volta, si avvantaggia di un complesso e articolato sistema informativo. Tale circostanza, insieme con l'esperienza di operazioni valutative sperimentate, ha consentito l'elaborazione di un modello di valutazione, basato su di criteri e metodologie che tengono conto delle differenti missioni e delle diverse realtà organizzative, ed è pertanto utilizzabile anche per le Agenzie fiscali (oltre che per l'area economia). Il modello, che dichiaratamente si ispira al rispetto dei principi della trasparenza, della pubblicità e del contraddittorio e fissa "regole" addizionali coerenti con la specificità dell'Amministrazione, è stato approvato dal Ministro nel mese di gennaio 2003.

4.1.2 Servizio consultivo ed ispettivo tributario (SeCIT).

La trasformazione del SeCIT – da Servizio Centrale degli Ispettori Tributarî a Servizio Consultivo ed Ispettivo Tributario – si è sviluppata nell’arco di un quinquennio: 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, convertito nella legge n.178/2002. Il processo di trasformazione non sembra essersi, peraltro, concluso, posto che ulteriori aggiustamenti erano stati previsti negli schemi dei decreti legislativi approvati dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 17 gennaio 2003 relativi al riassetto organizzativo del Ministero dell’economia e delle finanze e delle Agenzie fiscali ed al regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro dell’economia e delle finanze¹⁸.

Il complesso percorso di trasformazione dell’assetto normativo del SeCIT – 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. La missione quasi esclusiva è infatti oggi 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 DPR n.107/2001).

A marcare la trasformazione sta non solo la denominazione del Servizio (pur nella continuità dell’acronimo), ma anche il cambiamento di nome degli addetti – da Ispettori ad “Esperti”. Un’altra novità di rilievo è rappresentata dall’introduzione della figura dell’esperto a tempo parziale, con la conseguenza, fra l’altro, di poter incrementare il numero massimo di 50 addetti in relazione al peso frazionario e non unitario attribuibile, appunto, all’esperto a tempo parziale (ad esempio, due esperti ad impegno lavorativo al 50% conterebbero per un solo esperto a tempo pieno)¹⁹. Ulteriori innovazioni sono costituite dall’abolizione delle quote predeterminate di provenienza²⁰ e del previo parere del Consiglio Superiore delle Finanze (che è stato soppresso), dalla riduzione da sette a due anni della durata dell’incarico, dalla possibilità di diretta attribuzione di incarichi da parte del Ministro, nonché dalla possibilità di distacco presso il Dipartimento delle politiche fiscali, i Monopoli di Stato e gli altri Dipartimenti del Ministero dell’economia e delle finanze fino al 50% degli esperti²¹. L’insieme di queste innovazioni ha introdotto ampi margini di flessibilità e di discrezionalità nelle possibilità di nomina e di utilizzo degli esperti, superando il precedente rigido regime delle incompatibilità ed operando anche per questa via una profonda trasformazione del ruolo e dell’identità stessa del Servizio. Vanno

¹⁸ Ed oggetto delle decisioni conclusive del Consiglio dei Ministri del 19 giugno 2003 richiamate all’inizio.

¹⁹ Il comma 3-bis dell’art.4 del DL 8 luglio 2002, n.138, convertito nella L. 8 agosto 2002, n.178, dà, infatti, un’interpretazione autentica dell’art.11, settimo comma, della L. 24 aprile 1980, n.146 e successive modifiche e integrazioni statuendo che lo stesso “si interpreta nel senso che il rapporto a tempo parziale con gli esperti può avvenire o tramite rapporto a tempo parziale o con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa e che conseguentemente, fermo il principio del voto capitarîo, il numero degli esperti assegnabile al Servizio è rideterminato in proporzione al conseguente impegno lavorativo”. Sul piano concreto, va detto che gli esperti legati da un rapporto di collaborazione coordinata e continuativa sono attualmente nove.

²⁰ 40% Amministrazione finanziaria, 40% Magistrature superiori ed altre pubbliche amministrazioni, 20% estranei alle pubbliche amministrazioni.

²¹ La possibilità di distacco era stata originariamente prevista dall’art.22 del DPR n.107/2001 per il solo DPF, ma è stata, poi, estesa, nel senso qui indicato, con un emendamento introdotto in sede di conversione del già citato DL 138/2002 (conv. L.178/2002).

peraltro evidenziati gli effetti di riduzione di capacità operativa e di sostanziale precarietà che tutto ciò determina: 18 esperti sui 47 in servizio (e quindi il 40%) sono attualmente in posizione di distacco; oltre i 2/3 dei componenti del Servizio cesseranno dall'incarico nel corso del prossimo anno.

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 SeCIT (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 DPR 107/2001: solo cinque incarichi nel biennio 2001-2002, peraltro in nessun caso riguardanti profili di ordine fiscale. 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, come si già detto, 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.

Da questa pur sommaria esposizione risulta evidente la radicale trasformazione del SeCIT da organo di controllo con caratteristiche prossime a quelle di autorità amministrativa indipendente nel campo dell'accertamento tributario ad organismo di studio su tutti i temi della politica economica di volta in volta d'interesse del Ministro ai fini dell'attività di elaborazione delle strategie e degli interventi di politica economica. Tale trasformazione è avvenuta, come si è prima detto, nell'arco di un quinquennio attraverso interventi legislativi delegati, posto che le uniche innovazioni introdotte con norme di legge ordinaria attengono alla estensione della possibilità di distaccare gli esperti del SeCIT anche presso Dipartimenti del Ministero dell'economia e delle finanze diversi dal DPF ed alla interpretazione autentica sulla natura del rapporto di lavoro a tempo parziale per gli esperti tributari.

I principali problemi che al termine di questa trasformazione emergono sono sostanzialmente due. Il primo riguarda l'incertezza sui contenuti effettivi della funzione di c.d. "alta vigilanza" sul funzionamento delle Agenzie e della Guardia di finanza. Il secondo problema attiene allo squilibrio delle professionalità incardinate nel Servizio, posto che, all'assoluto prevalere, come si è visto, dell'attività di studio/consulenza al Ministro, si contrappone una composizione professionale degli esperti che vede tuttora prevalere le componenti con competenza amministrativo-controlli (24 esperti) e giuridico-istituzionale (11), a fronte di quella con competenza economico-quantitativa (9 in tutto).

4.2 Dipartimento per le politiche fiscali:

Come evidenziato nella direttiva annuale per l'anno 2002, il Dipartimento per le politiche fiscali (DPF), coerentemente con il quadro normativo di riferimento²², è chiamato ad assolvere funzioni istituzionali che si identificano, principalmente, nel ruolo di supporto alla *policy making*, ossia all'elaborazione degli indirizzi di politica fiscale, e nella *governance*, intesa come regolazione, coordinamento e controllo del sistema della fiscalità.

Da questo ruolo nascono le missioni istituzionali cui il DPF partecipa, in alcuni casi con compiti di supporto, in altri di *process owner*:

- elaborazione degli indirizzi di politica fiscale
- regolazione, coordinamento e controllo del sistema della fiscalità
- servizi ai cittadini ed alle imprese (in particolare attraverso la vigilanza sull'attività delle Agenzie)
- funzione giurisdizionale tributaria
- assunzione degli oneri indivisibili e non altrimenti classificabili.

Il DPF deve contribuire, per quanto di sua competenza, alla realizzazione degli obiettivi strategici del sistema della fiscalità, individuati, per il 2002, nei seguenti:

- integrazione comunitaria
- federalismo fiscale
- miglioramento del sistema dei rapporti con il contribuente, incrementando il livello di adesione spontanea (*tax compliance*)
- competitività del sistema fiscale italiano
- integrazione tra le politiche fiscali e le altre politiche pubbliche
- innovazione e semplificazione in materia di normativa fiscale.

In coerenza con le missioni istituzionali e con gli obiettivi strategici da perseguire, per l'esercizio finanziario 2002 erano stati assegnati al DPF una serie di obiettivi di servizio, individuati per ogni singola missione istituzionale, e di attività progettuali da compiere – gli uni e le altre riepilogati nel prospetto allegato 7. In relazione agli obiettivi da conseguire ed alle attività progettuali da portare a termine venivano assegnate le risorse – umane e finanziarie – ritenute necessarie e disponibili.

L'assegnazione delle risorse umane aveva in sede di programma privilegiato due missioni istituzionali – la funzione giurisdizionale tributaria, con il 48% del totale di 2.175.044 ore previste, e la funzione oneri indivisibili e non altrimenti classificabili, con il 43%, di cui il 2% per attività progettuali. Risorse umane di entità molto più contenuta venivano destinate al supporto al *policy making* (5%), a regolazione, coordinamento e controllo del sistema della fiscalità (3%) ed ai servizi ai cittadini ed alle imprese (1%). (All. 8)

Premesso che nel totale il numero delle ore impiegate è stato del 3,5% superiore al numero programmato (5.233.228 a fronte di 5.058.240), va rilevato che a consuntivo risultano significativi scostamenti che evidenziano un peso significativamente maggiore del programmato per la funzione giurisdizionale tributaria (51,7% rispetto a 48%) e, ma soltanto in termini relativi, per la *governance* del sistema della fiscalità (3,9% in luogo di 3%, e cioè 202.973 ore impiegate rispetto a 151.747 programmate, con uno scostamento in più del 33,8%). Rilevante lo scostamento negativo, invece, per i servizi ai cittadini ed alle imprese (-62,1%), per i quali sono state impiegate solo 19.171 ore/persona rispetto alle 50.582 programmate, con un'incidenza sul totale inferiore di oltre la metà a quella già bassa programmata (0,4% del totale rispetto all'1% programmato). Scostamento negativo, infine, anche per la funzione oneri indivisibili e non altrimenti classificabili (-2,3%, con 2.124.753 ore/persona impiegate rispetto a 2.175.044 programmate, e cioè con un'incidenza sul totale del 40,6% rispetto al 43% previsto). Nell'ambito di questa funzione, l'impiego di risorse è stato sostanzialmente in linea con il

²² In particolare il DPR 26 marzo 2001, n.107 ed il DM 21 novembre 2001.

programmato per quanto riguarda le attività di autofunzionamento, cui era destinato l'86% delle risorse e che ne ha effettivamente assorbito l'88,6%, mentre ha favorito le attività progettuali, con uno scostamento positivo del +5,9%, ed ha significativamente penalizzato le attività indirette di servizio – 134.636 ore consuntivate (6,3%) rispetto alle 202.330 (9,3%) programmate.

Già sulla base di questa prima analisi appare evidente che l'impiego delle risorse non risulta conforme alle priorità strategiche assegnate al DPF, con il peso preponderante riservato alle attività gestionali ordinarie in un contesto che dovrebbe, invece, privilegiare le attività di elaborazione e proposta, di regolazione, coordinamento e controllo, nonché di servizio ai cittadini ed alle imprese. Particolarmente negativo appare il consistente impiego di risorse nelle attività indivise di autofunzionamento, che potrebbero sottendere anche il protrarsi di situazioni di co-gestione Dipartimento/Agenzie.

Un tema di particolare rilevanza è poi quello relativo all'incidenza che sul totale della complessiva funzione fiscale ha la spesa di funzionamento delle strutture centrali prima e dopo la riorganizzazione del Ministero per Agenzie. L'indagine precedentemente citata della Corte giunge, come si è visto, alla conclusione che è diminuita la spesa di funzionamento delle Agenzie, mentre è rimasta invariata quella della complessiva funzione fiscale. Valutazioni in proposito sono però possibili anche sulla base di una recente analisi del DPF²³ che consente di raffrontare il livello della spesa di funzionamento dello stesso DPF, delle Agenzie fiscali e del complessivo Sistema fiscale, sia al netto che al lordo dei trasferimenti, con quella dei corrispondenti apparati operativi presenti nel 2000 (Segretariato generale e Direzione Generale AA.GG. e personale, da una parte, e Dipartimenti, dall'altra). Le conclusioni di questa analisi portano ad evidenziare una crescita dei soli trasferimenti (da 23.979 milioni di euro nel 2000 a 32.669 nel 2001 ed a 35.775 nel 2002, in termini di stanziamenti definitivi, e da 23.694 milioni di euro nel 2000 a 32.385 nel 2001 e 33.041 nel 2002, in termini di impegni effettivi). In calo, invece, la spesa di funzionamento, sia del complessivo Sistema fiscale (-3,8% e -2,2%, in termini di stanziamenti definitivi, e di -1,9% e -7,2%, in termini di impegni effettivi, rispettivamente nel 2001 e nel 2002), sia delle Agenzie fiscali (-12,3 % -2%, per gli stanziamenti, e -8,2% e -6,5% per gli impegni). Per quanto riguarda il DPF, ad una consistente lievitazione della spesa nel 2001 (+13,4% in termini di stanziamenti effettivi e +5,3% in termini di impegni effettivi) è seguita una variazione in negativo nel 2002 (-5,5% e -0,9%, rispettivamente per stanziamenti e impegni). (All. 9 e 10)

Nonostante la tendenza alla diminuzione manifestatasi nel 2002, risulta chiaro che, sulla base delle elaborazioni dello stesso DPF, la spesa di funzionamento del Dipartimento ha visto accrescersi la propria incidenza sul totale della spesa di funzionamento del Sistema fiscale – dal 3,14% nel 2000 a 3,70% nel 2001, per ridimensionarsi a 3,54% nel 2002, in termini di stanziamenti, e dal 3,12% nel 2000 al 3,34% nel 2001 ed al 3,57% nel 2002, in termini di impegni effettivi²⁴. E ciò, per effetto della maggiore contrazione della spesa che ha interessato i soggetti della fiscalità diversi dal DPF.

Diversità nei criteri e nella metodologia di ricostruzione degli importi ed approssimazioni derivanti dalle modalità di calcolo sconsigliano di attribuire a questa analisi un significato che vada molto al di là di quello di un'indicazione di maggiore difficoltà a contenere la spesa di funzionamento del Dipartimento rispetto a quella delle Agenzie, evidentemente per la diversa ottica che obiettivamente presiede ai rispettivi modelli decisionali e comportamentali.

²³ Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento per le politiche fiscali, *Analisi dell'andamento delle risorse finanziarie nel triennio 2000-2002*, Roma, giugno 2003.

²⁴ Secondo le informazioni fornite dal DPF, nel triennio 2000-2002 gli stanziamenti definitivi del Dipartimento sono passati da 284 a 322 ed a 304 milioni di euro, mentre gli impegni effettivi sono stati, rispettivamente, di 275, 289 e 286 milioni di euro.

4.3 Agenzie fiscali.

Per quanto riguarda le agenzie fiscali, l'analisi viene prevalentemente svolta mettendo a raffronto i risultati ottenuti rispetto agli obiettivi concordati, così come sono rilevabili, rispettivamente, dalle relazioni di consuntivo del piano delle attività e dalle convenzioni stipulate.

4.3.1 Agenzia delle entrate.

Il Dipartimento delle entrate prima e l'Agenzia delle entrate poi hanno costituito oggetto di costante attenzione della Corte, sia in sede di esame del rendiconto annuale, sia attraverso la programmazione di apposite indagini nel contesto dei programmi annuali deliberati dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato. Ciò ha comportato l'instaurazione di un contraddittorio continuativo che ha consentito di seguire in modo sistematico l'evoluzione organizzativa ed operativa, oltre che l'adozione e l'attuazione di interventi autocorrettivi conseguenti ai rilievi formulati nel tempo dalla Corte.

Della continuità e della sistematicità del proficuo contraddittorio instaurato costituiscono da ultimo testimonianza le osservazioni dell'Amministrazione ai rilievi formulati dalla Corte con riguardo al rendiconto 2001 e che vengono dall'Amministrazione esplicitamente condivisi, con le seguenti precisazioni:

- Per quanto riguarda l'Agenzia delle Entrate la fase di avvio può essere considerata conclusa
- La procedura stato della riscossione è operativa relativamente ai ruoli consegnati da gennaio 2000
- Ogni considerazione proveniente dalla Corte e relativa alla gestione dei codici tributo è valutata con attenzione, anche al fine di realizzare miglioramenti del sistema
- L'Agenzia è a disposizione della Corte per ogni chiarimento in merito ai capitoli di entrata a se riferibili, ma, come è noto, i capitoli delle entrate extratributarie oggetto delle considerazioni in oggetto non riguardano capitoli per i quali l'Agenzia svolge la relativa attività amministrativa
- Assai giustamente la Corte ha rilevato che gran parte delle risorse disponibili (l'82%) è destinato dall'Agenzia alle attività di contrasto all'evasione e di assistenza al contribuente. Questa tendenza è confermata anche per il 2002
- Anche nell'ambito dell'attività di controllo si registra un incremento degli sforzi. A tale riguardo, tuttavia, si segnala che dall'anno 2002 i più complessi *controlli unificati* (IRPEF; IVA; IRAP, ecc.) hanno in gran parte sostituito i vecchi controlli per singola imposta, per cui un raffronto con il numero dei controlli svolti in precedenza non sarebbe indicativo della mole di lavoro realmente realizzata dagli uffici
- E' confermata la tendenza al ridimensionamento della consistenza di personale, che si rafforza nel corso dell'anno 2002.

Fra gli interventi autocorrettivi assunti a seguito delle sollecitazioni della Corte e di più recente attuazione merita di essere ricordato, insieme con la procedura "stato della riscossione", richiamata dalla stessa Agenzia e finalizzata a consentire il monitoraggio sistematico dell'attività di accertamento, dal controllo/ verifica iniziale alla riscossione finale, lo sforzo di pervenire ad una più accurata classificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità, attraverso la rilevazione delle partite creditizie nei confronti dei soggetti falliti.

Un ulteriore sviluppo d'interesse concerne il sicuro miglioramento della capacità di monitoraggio dell'andamento dei flussi di entrata che si è venuto a determinare con il funzionamento a regime della Struttura di Gestione e le possibilità di rilevazione in tempo reale offerte dai versamenti unificati attraverso i modelli F23 e F24. Ne fa fede, fra l'altro, la maggiore tempestività con cui vengono resi noti i dati sull'andamento delle entrate tributarie attraverso l'apposito bollettino redatto a cura dell'Ufficio Studi e politiche fiscali del DPF.

L'indubbio miglioramento si riferisce, però, soprattutto alla tradizionale informazione sui risultati di gettito per voce di bilancio, mentre resta tuttora da sviluppare la capacità di monitoraggio dei risultati ex post delle manovre finanziarie e dell'attuazione di specifiche leggi o interventi di entrata. Restano, cioè, ancora da risolvere buona parte dei problemi evidenziati nel referto dello scorso anno redatto a seguito dell'indagine della Corte sui risultati conseguiti con le entrate tributarie negli anni 2000 e 2001 in termini di recupero di materia imponibile evasa²⁵.

Grazie alle innovazioni operate, o comunque avviate, prima ancora di trasformarsi in Agenzia (in particolare, istituzione degli uffici unici delle entrate ed impiego su larga base delle tecnologie informatiche – fisco telematico), le Entrate sono sicuramente oggi l'Agenzia fiscale che maggiormente ha assunto – di diritto e di fatto – le connotazioni di autonomia e di logica aziendalistica proprie del nuovo modello organizzativo introdotto dal decreto legislativo 300/99. Restano, tuttavia, da chiarire alcuni profili dei rapporti con il DPF, da una parte, e con il SeCIT, nell'esercizio delle sue funzioni di “alta vigilanza”, dall'altra.

Nonostante gli indubbi successi raggiunti, l'azione dell'Agenzia è, infatti, esposta ad una duplice insidia:

- il rischio (condiviso con le altre agenzie fiscali) del moltiplicarsi di occasioni di conflitto con il DPF, che, compromettendo il processo di consolidamento e di perfezionamento del nuovo e difficile rapporto convenzionale Ministero/Agenzia, potrebbe alimentare la spinta a ritorni a concezioni di rapporti di tipo burocratico-gerarchico

- il rischio, altrettanto grave, connesso all'assenza di controlli adeguati ed efficaci sul rispetto in sede operativa da parte degli uffici dei principi di legalità e di trasparenza dell'azione amministrativa e di parità di trattamento dei contribuenti (in particolare per quanto attiene alle modalità con cui l'Agenzia dà attuazione a istituti come la conciliazione giudiziale, l'accertamento con adesione, il condono, l'autotutela, ecc.).

Alla luce di questi elementi di quadro possono essere meglio valutati i risultati della gestione 2002.

Obiettivi e rendicontazione si riferiscono a sette macroprocessi – gestione dei tributi, servizi ai cittadini, contrasto all'evasione, servizi professionali e di gestione delle risorse, servizi complementari ed attività progettuali. I primi sei macroprocessi a loro volta si articolano in venti attività, i cui risultati vengono valutati utilizzando 51 indicatori, di cui 18 rilevano anche ai fini del riconoscimento della quota incentivante.

Iniziando dall'impiego delle risorse umane, si deve anzitutto evidenziare il fenomeno – già segnalato negli scorsi anni – del persistere di distorsioni nell'ottimale allocazione territoriale delle presenze: lo scostamento relativo medio delle presenze rispetto al modello di distribuzione risultante dalle dotazioni organiche è, sia pure di poco, aumentato rispetto al minimo rilevato nel 2001 (da 0,140 a 0,152).

Dipartimento delle entrate/Agenzia delle entrate - Uffici periferici - Anni 1996 - 1999 e 2001 - 2002

	1996	1997	1998	1999	2001	2002
Scostamento medio semplice	462,767	324,173	341,095	283,287	216,551	251,084
Scostamento relativo	0,233	0,172	0,182	0,153	0,140	0,152

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero delle finanze

²⁵ Deliberazione n./2002 dell'Adunanza della Sezione Centrale di Controllo sulla Gestione delle Amministrazioni dello Stato – Collegio I, del 2001.

Come si può vedere poi dall'allegato 11, elevati risultano ancora gli scostamenti per alcune regioni:

- *in meno*, per Alto Adige (-26,65%), Lombardia (-24,34%), Val d'Aosta (-19,21%), Trentino (-15,94%) ed Emilia Romagna (-14,46%)
- *in più*, per Campania (+24,86%), Abruzzo (24,27%), Sicilia (23,95%) e Calabria (+23,49%).

Ritornando al tema più generale del rapporto fra risorse programmate e risorse utilizzate, va registrato uno scostamento, nel complesso negativo (-4,1%), del numero di ore/persona consuntivate rispetto al numero di ore/persona programmate (50.338.000 lavorate rispetto a 52.484.000 previste). Le missioni con gli scostamenti più elevati sono quelle con un'incidenza del tutto marginale sul totale: i servizi complementari (-34,3%, con un'incidenza dell'1,21%), le attività progettuali (-20,40%, con un'incidenza dello 0,09%) e la consulenza - interpello (-17,9%, con un'incidenza dello 0,84%). Superiori alla media sono, però, anche gli scostamenti in negativo di due fra le missioni che assorbono le maggiori quantità di risorse, la gestione tributi (-8,1%) e il contrasto all'evasione (-4,7%), con un'incidenza, rispettivamente, sul totale delle risorse impiegate, del 17,42% e del 33,03%. L'impiego di risorse è di poco inferiore al programmato per i servizi ai cittadini (-1,8%), che nel 2002 hanno assorbito il 23,08% delle risorse complessivamente impiegate, ed è praticamente in linea con il programmato (-0,6%) per ciò che riguarda i servizi professionali e di gestione delle risorse, i quali hanno pesato sul totale per il 24,33%. (All. 12)

Passando dalle missioni ai macro processi/attività, il quadro degli scostamenti si articola ulteriormente, in quanto se ne evidenziano due in positivo – protocollo, archivio, segreteria e servizi generali (+6,1%) e controllo, sia formale che sostanziale, delle dichiarazioni (+1,9%) – mentre emerge uno scostamento fortemente negativo, nell'ambito della missione “contrasto all'evasione”, per le funzioni strumentali all'attività di controllo (-33,6%). Nell'ambito di questa stessa missione va rimarcato anche lo scostamento negativo per il contenzioso (-5%). Di una certa rilevanza, poi, gli scostamenti negativi che si evidenziano, nell'ambito della missione “gestione dei tributi”, per tutte e tre i macro processi/attività in cui la stessa si articola (liquidazione tributi settore registro ed altre attività -8,6%, rimborsi -7,6% e riscossione coattiva -7,5%), e, nell'ambito della funzione “servizi professionali e di gestione delle risorse”, per il macro processo/attività “contabilità e bilancio, approvvigionamenti e logistica, pianificazione e gestione dei sistemi” (-5,5%).

Articolato, anche se con prevalenza di quelli con scostamento in positivo, è anche il quadro che emerge dagli indicatori di risultato. In linea con quanto riscontrato attraverso l'analisi dell'impiego delle risorse, il mancato raggiungimento degli obiettivi riguarda soprattutto la gestione dei tributi, ed in particolare le comunicazioni con segnalazioni di irregolarità inviate ai fini della liquidazione delle dichiarazioni (-28,2%) e l'importo delle entrate riscosse nell'anno tramite ruolo (-20%). (All. 13)

Da quanto risulta dal rendiconto e confermato dall'Amministrazione, la flessione ha, però, riguardato non solo le entrate da ruoli, ma tutte le entrate da accertamento e controllo, che sono, com'è noto, determinate anche dall'apporto delle entrate da istituti conciliativi (accertamento con adesione e conciliazione giudiziale) e da acquiescenza, oltre che dalle entrate confluite nella categoria delle entrate extratributarie (sanzioni ed interessi).

I motivi del mancato conseguimento dell'obiettivo vengono dall'Amministrazione imputati in primo luogo al fatto che l'attività di notifica delle cartelle di pagamento da parte dei concessionari sarebbe rimasta in larga parte bloccata nei primi quattro mesi dell'anno, a seguito sia dei problemi connessi al *change-over* conseguente all'introduzione dell'euro, sia, soprattutto, all'esigenza di approvare nuovi modelli di cartelle, conformi, da un lato, alle innovazioni recate dalla Legge finanziaria per il 2002 in materia di giurisdizione tributaria e, dall'altro, alla soppressione dei Centri di servizio.

Vi sarebbero, però, altri fattori che avrebbero anch'essi contribuito a determinare, rispetto all'anno 2001, una considerevole riduzione delle potenzialità di riscossione dei concessionari, e che possono essere individuati nei seguenti:

- a seguito del progressivo esaurimento dell'attività di recupero dell'arretrato nella liquidazione delle vecchie dichiarazioni, gli importi iscritti a ruolo dagli uffici dell'Agenzia sono stati inferiori a quelli iscritti nei due anni precedenti;
- è stato rilevante l'ammontare dei ruoli oggetto di provvedimenti di sgravio per indebito, ammontare che risulta pari a circa un quarto del carico complessivamente iscritto a ruolo;
- è fortemente cresciuto (da circa 4 miliardi di euro dell'intero 2001 a oltre 7 miliardi di euro per il periodo 1 gennaio – 30 settembre 2002) l'importo delle iscrizioni a ruolo straordinarie, prevalentemente relative a soggetti falliti e la cui inesigibilità, quindi, è pressoché scontata;
- infine è innegabile che le notizie circolanti già fin dalla seconda metà del 2002 in relazione all'imminente emanazione di sanatorie e condoni in ambito fiscale abbiano contribuito a far calare le entrate da riscossione coattiva.

Ritornando all'individuazione degli obiettivi che sono stati solo in parte conseguiti, inferiori, ma solo di poco, risultano, rispetto a quelle programmate, la percentuale di utilizzo delle somme stanziata per i rimborsi d'imposta (-1,8%) e la percentuale di comunicazioni inviate rispetto al numero delle dichiarazioni (modello UNICO 2001) pervenute (-1,01%). Un ultimo scostamento in negativo rispetto all'obiettivo si riferisce al numero delle dichiarazioni (UNICO persone fisiche) trasmesse per via telematica dal contribuente (-12,3). Da segnalare, tuttavia, anche il mancato raggiungimento dell'obiettivo del decremento del 5% del numero di pratiche di contenzioso su attività di accertamento originate nell'anno rispetto a quelle registrate nel 2001. In questo caso, infatti, l'Amministrazione annota che non si è verificato alcun decremento.

Per tutti i restanti obiettivi gli indicatori evidenziano il superamento, spesso in misura molto significativa. Relativamente alla gestione tributi, l'obiettivo risulta ampiamente superato per quanto riguarda le verifiche effettuate nei confronti dei concessionari della riscossione (+112,9%, 149 in luogo delle 70 previste).

Per ciò che concerne la missione "servizi ai cittadini", l'assistenza al contribuente presso gli sportelli e mediante call center, che fa registrare un impiego di risorse inferiore a quelle programmate (1,7%), con l'eccezione, appena vista, delle dichiarazioni trasmesse per via telematica dal contribuente, gli obiettivi sono stati tutti superati, realizzando, quindi, anche un guadagno complessivo di efficienza: +45% per le dichiarazioni (UNICO persone fisiche) trasmesse per via telematica tramite ufficio, +27,4% per gli altri documenti trasmessi per via telematica e +6% per il numero di contribuenti serviti dai centri di assistenza telefonica. Positivo il risultato anche per quanto riguarda la registrazione di atti e dichiarazioni, giacché il numero dei contratti di locazione e degli atti notarili registrati per via telematica ha superato l'obiettivo del 30,2% (130.200 rispetto all'obiettivo di 100.000).

Relativamente alla consulenza, è stata resa nei termini risposta al 100% delle istanze di interpello ricevute (7.570). Il loro numero si è ridotto rispetto all'anno precedente e ciò spiega la riduzione nell'impiego di capacità operativa rispetto al programmato (-17,8%)²⁶.

Ben 23 sono gli indicatori utilizzati per misurare i risultati del contrasto all'evasione, ma solo per 10 erano stati fissati obiettivi ed è, quindi, possibile verificare a consuntivo il grado di conseguimento. Per uno di questi, e cioè per il decremento del 5% delle pratiche di contenzioso, il risultato è, come si è già anticipato, negativo, e ciò in quanto, come risulta dall'allegato 14, gli

²⁶ Si è ridotto, dimezzandosi, anche il numero dei provvedimenti di autotutela emessi nel corso dell'anno 2002 (35.997 rispetto ai 71.078 registrati nel 2001).

indicatori relativi sia ai ricorsi in primo grado sia agli appelli fanno registrare un'inversione di tendenza rispetto agli scorsi anni:

- il numero dei ricorsi pervenuti, dopo il progressivo calo del triennio 1998-2000, è aumentato (+8,96%) per il secondo anno consecutivo
- il numero dei ricorsi definiti è da parte sua diminuito – da oltre 350 mila a meno di 313 mila (-10,76%), ed è conseguentemente diminuito il rapporto ricorsi definiti/ricorsi pervenuti (da 1,98 a 1,62, dopo il massimo di 2,66 nel 2000)
- resta invariata la percentuale dei ricorsi accolti sul totale dei ricorsi definiti (31%), mentre diminuisce di un punto percentuale (dal 41% al 40%) il numero dei ricorsi parzialmente accolti
- un andamento analogo si registra per gli appelli; in aumento rispetto al 2001 (+4,09%, da 51.911 a 54.032), con un netto calo di quelli definiti (-17,78%) e del rapporto definiti/pervenuti (da 1,63 a 1,28, dopo il massimo di 1,91 del 2000). Ridotto di un punto percentuale il numero degli accoglimenti favorevoli al contribuente (dal 44% al 43%)
- nell'insieme, dopo il dimezzamento del numero totale di ricorsi e di appelli pendenti al 31 dicembre registrato nel 2001 rispetto al 2000 (da oltre un milione a 525 mila), con il 2002 il numero delle pendenze risulta nuovamente aumentato (a 690 mila).

Tutti gli altri gli indicatori utilizzati a consuntivo per misurare i risultati del contrasto all'evasione evidenziano, invece, il superamento dell'obiettivo:

- +40,7% per gli accertamenti definiti con adesione e accertamenti definiti con acquiescenza rispetto agli accertamenti notificati ed agli accertamenti definiti con adesione in assenza di accertamento (42,21% rispetto all'obiettivo del 30%), e con una minore quota di risorse impiegate (-2,7%)
- +40,1% per gli accessi eseguiti per il controllo degli obblighi fiscali (49.050 a fronte dei 35.000 programmati), con un impiego di capacità operativa che è stata solo del 25% superiore a quella programmata
- +21,4% per i controlli formali eseguiti (1.214.000 circa, rispetto a 1.000.000 programmati), ma con un impiego di capacità operativa superiore a quella programmata (+27,1%)
- +16,7% per le verifiche equivalenti nei confronti dei soggetti di grandi dimensioni (350 in luogo di 300)
- +11,2% per i controlli sostanziali equivalenti nel settore registro, i quali erano stati, però, ridotti del 10% in sede di programmazione 2002 rispetto al programma 2001
- +9,3% per la percentuale delle verifiche nei confronti dei soggetti di grandi dimensioni con esito positivo sul totale delle verifiche eseguite (98,54% rispetto a 90% previsto)
- +8,2% per le verifiche equivalenti nei confronti di soggetti diversi da quelli di grandi dimensioni (9.737 rispetto all'obiettivo di 9.000).

Altri quattro obiettivi previsti in convenzione, e che risultano parimenti raggiunti o superati, attengono all'attivazione dell'Agenzia e alla gestione delle risorse. Un obiettivo si riferisce al numero dei dipendenti da formare, che era stato fissato in 15 mila, ma che a consuntivo è risultato di 18.436 (+22,91%). L'Amministrazione attesta anche il raggiungimento nel 2002 degli obiettivi dell'avvio della funzione di monitoraggio sulle attività informatiche svolte dalla Sogei e la realizzazione dell'architettura dei sistemi di contabilità analitica. Particolarmente significativo, infine, il completamento, con gli ultimi 45, dell'istituzione di tutti gli uffici unici locali.

L'attivazione di tutti gli uffici locali ha complessivamente comportato la chiusura di oltre mille uffici e l'attivazione di quasi quattrocento nuove strutture. Ai nuovi uffici, chiamati a svolgere in modo unificato le competenze prima distribuite tra uffici frammentati per ramo

impositivo (uffici delle imposte dirette, dell'IVA, del registro ed ex Intendenze), sono affidate le due funzioni che sono alla base della missione dell'Agenzia: il servizio al contribuente e il controllo delle posizioni fiscali, finalizzato al recupero dell'evasione. I due reparti in cui sono organizzati gli uffici locali, rispettivamente denominati "area servizi e relazioni con il contribuente" e "area controllo", rispecchiano appunto queste due funzioni, la cui opportuna combinazione tende a favorire il massimo livello di adempimento spontaneo agli obblighi tributari (*compliance*).

4.3.2 Agenzia delle dogane.

L'Agenzia delle dogane è stata oggetto nel 2002 di una specifica indagine della Corte tesa a verificare la rispondenza delle modificazioni introdotte nel corso degli anni '90 nella struttura amministrativa e nella politica gestionale dell'Amministrazione doganale italiana alle mutate situazioni ed esigenze poste dalla realizzazione del mercato interno europeo²⁷.

Dalle analisi svolte e dai riscontri operati sono emerse una serie di criticità che vanno tuttavia viste alla luce del dato fondamentale che si tratta di carenze di cui l'Amministrazione doganale è essa stessa avvertita e che, in non pochi casi, formano già oggetto di specifici interventi correttivi. Il processo di correzione e di cambiamento è stato, peraltro, visibilmente accelerato – come risulta anche dalle stesse puntuali risposte alle richieste istruttorie – dall'adozione del *modello organizzativo di agenzia*, che, in ragione dell'elevato grado di autonomia gestionale che lo caratterizza, nello stesso tempo consente ed obbliga a porsi in un'ottica autocritica ed a progettare l'innovazione e l'eccellenza.

L'analisi comparata dei criteri organizzativi e degli obiettivi adottati dai vari paesi dell'Unione Europea aveva portato ad evidenziare che, diversamente da quanto si può dire per altre dogane europee (inglese, francese, olandese) orientate già da tempo a svolgere una *funzione prevalente di servizio agli operatori*, in Italia ad essere privilegiata è stata, tradizionalmente, soprattutto la *funzione di prevenzione e di repressione delle frodi*. Ciò ha molto spesso indotto l'Amministrazione ad ispirarsi ad un'ottica prevalentemente ispettivo-formale, poco orientata a concepire l'attività doganale come un servizio reso a supporto del sistema produttivo nazionale e delle relazioni commerciali con l'estero e poco incline ad individuare eventuali carenze di sistema, né ad elaborare progetti migliorativi dei servizi e delle procedure.

Tra le altre principali criticità emerse dall'indagine va in primo luogo segnalata quella relativa al personale, risultato soprannumerario a seguito della formazione del mercato interno: nonostante la notevole contrazione delle attività tradizionali, la sua consistenza è rimasta sostanzialmente invariata per tutti gli anni '90. La Corte ha incontrato non poche difficoltà nel tentativo di operare raffronti fra il 1992 ed oggi, per la ragione della non disponibilità *on line* dei dati pre-1997. Ciò che in ogni caso era emerso è che il carico dell'attività risultava a fine periodo inferiore a quello del 1992, mentre la consistenza del personale impiegato risultava sostanzialmente invariata. La rilevanza di questa conclusione può essere meglio apprezzata se si tiene conto del fatto che l'introduzione di procedure automatizzate di controllo ("canale verde") ha portato, nel 2002, ad escludere dal controllo doganale e dalla visita merci l'82,4% (rispetto al 60% programmato) delle dichiarazioni presentate in dogana.

La minore disponibilità di personale del 28,02% (-55,13% per i dirigenti) al 31 dicembre 2002 rispetto alle dotazioni organiche lamentata dall'Agenzia è spiegabile con la già evidenziata sopravvalutazione di queste ultime per tutte le agenzie. Nel caso delle dogane, l'indagine svolta ha portato alla conclusione che le piante organiche adottate nel 1996 sembrano essere state definite meno in funzione dei processi di innovazione e di adozione di *best practices* e più in

²⁷ "Innovazioni organizzative ed operative introdotte e risultati conseguiti dall'Amministrazione doganale a seguito della realizzazione del mercato interno europeo", approvata con deliberazione n.27/02 della Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato (Adunanza del Collegio I del 22 ottobre 2002).

funzione di carichi di lavoro storici e di calcolo dei tempi unitari delle attività routinarie effettuato facendo la media delle medie dei tempi rilevati dalle Direzioni compartimentali.

Relativamente alla formazione, dall'indagine sono emerse considerazioni *in positivo* (sistematico incremento delle attività formative in termini di ore/uomo erogate) e *in negativo* (ritardi nella predisposizione e nell'attuazione di specifici programmi diretti a sviluppare e ad aggiornare le professionalità critiche ed a diffondere metodi di lavoro e tecniche gestionali rispondenti alle missioni istituzionali del sistema doganale).

Da evidenziare, l'insufficiente attenzione prestata nel corso degli anni '90 per le implicazioni operative delle scelte legislative adottate a livello comunitario. Nella logica del servizio all'utenza, particolarmente penalizzante è apparsa la mancata realizzazione di una sistematica rilettura e di un complessivo adeguamento delle disposizioni normative nazionali alle innovazioni introdotte dal Codice Doganale Comunitario e dalle relative disposizioni di applicazione.

L'analisi svolta ha portato ad evidenziare sviluppi che richiamano l'attenzione anche sulla perdurante importanza di un efficace sistema di contrasto delle frodi. Dall'esame comparativo intertemporale dei risultati ottenuti per l'Italia emerge, infatti, a seguito dell'abbattimento delle barriere doganali, un consistente calo, sia del volume degli scambi intra comunitari (il che è paradossale), sia dell'IVA interna accertata, che lascerebbero sospettare ampi fenomeni di occultamento di cessioni e di acquisti intracomunitari. Di qui l'esigenza di un attento monitoraggio e della valutazione critica dei risultati dell'applicazione di nuovi istituti e strumenti.

In tale ottica, una segnalazione particolare ha riguardato l'applicazione degli istituti della *rappresentanza in dogana* e delle *procedure semplificate*, per la specifica attenzione che andrebbe prestata all'individuazione delle ragioni del comportamento di quegli operatori che si avvalgono della procedura semplificata solo per le esportazioni, mentre per le importazioni utilizzano lo spedizioniere che opera con procedura normale a nome dell'importatore, avvalendosi della rappresentanza diretta. E' un comportamento che non si spiega in termini fisiologici, posto che non si comprende perché l'assenza di una specifica professionalità doganale all'interno dell'impresa debba riguardare le sole importazioni e non anche le esportazioni.

Al di là del dato, già visto, sulla sua incidenza (82,4% rispetto al 60% programmato), appare necessario disporre degli elementi informativi necessari per poter valutare, in termini anche qualitativi, i risultati dell'utilizzo della *procedura automatizzata di controllo denominata "canale verde"*. Va a tal proposito positivamente evidenziato che per il secondo semestre del 2003 sono previsti sviluppi innovativi in fatto di dichiarazione telematica che dovrebbero portare ad includere nei controlli anche le operazioni doganali effettuate con le procedure domiciliate, finora, di fatto, escluse.²⁸

Un'ulteriore criticità di rilievo, che attiene, peraltro, alla strategia organizzativo-gestionale dell'intero ex Ministero delle finanze, riguarda *l'assenza di un effettivo coordinamento con la Guardia di finanza e la mancata rivisitazione dei ruoli complementari delle due strutture*, che si imponeva, a seguito della realizzazione del mercato interno, a fini, sia di razionalizzazione e di efficienza amministrativa, sia di semplificazione e di riduzione dei costi a carico degli operatori.

La velocità con cui potranno essere superati i ritardi organizzativi, strutturali e culturali emersi a conclusione dell'indagine dipende dall'impegno che l'Amministrazione doganale concretamente potrà nell'acquisire una conoscenza effettiva ed aggiornata del proprio mercato

²⁸ Per la rilevanza che le procedure semplificate e il canale verde rivestono ai fini del controllo in Dogana, la Corte ha programmato in proposito una specifica indagine di approfondimento nel contesto del programma dei controlli per l'anno 2003 ("Indagine sui risultati delle innovazioni introdotte nelle procedure e nei controlli doganali: le procedure semplificate e il canale verde").

(e cioè delle caratteristiche e delle esigenze degli utenti), del modo di operare della concorrenza (e cioè delle altre amministrazioni doganali europee) e dei propri punti di forza e di debolezza. A tal proposito, sia l'indagine condotta, sia l'esame del consuntivo 2002 portano a constatare che è in atto un processo di rapido aggiornamento della cultura amministrativa delle Dogane, anche per l'impulso esercitato, prima, dagli indirizzi dettati negli ultimi anni dai Ministri con le *direttive annuali* e, a partire dal 2001, dalle *convenzioni annuali*, che hanno, fra l'altro, insistito in particolare sull'orientamento all'utenza, oltre che sullo sviluppo delle nuove professionalità necessarie per far fronte alle sfide del cambiamento.

Importanti progetti di investimento sono in corso in sei aree critiche, con un tasso di realizzazione quasi sempre superiore a quello programmato (+25,3% in media, per il totale degli investimenti). Ciò vale in primo luogo per il Progetto n.5 – “Messa in qualità” dei laboratori chimici²⁹, il cui stato di avanzamento è al 31 dicembre 2002 superiore dell'88% a quello programmato, ma anche per il Progetto n.1 – Dogana telematica, concernente l'implementazione del nuovo sistema informativo delle dogane e l'ampliamento delle procedure di analisi di rischio (+46,3%), il Progetto n.2 – Integrazione servizi esistenti³⁰ e il Progetto 6 – Adeguamento e potenziamento delle struttura³¹ (+36,3%). In linea con il programmato la spesa d'investimento per i due restanti progetti: 100% per il Progetto n.4 – Potenziamento mezzi di controllo (acquisto di ulteriori scanner al fine di rafforzare l'attività di prevenzione e di deterrenza dell'Agenzia) e 99,5% per il progetto n.3 – Interoperabilità interna (costituzione di 10 uffici unici integrati e implementazione dei sistemi gestionali). (All. 15)

La semplice realizzazione fisica dei progetti (€ 52,5 milioni nel 2002) non è di per sé garanzia di effettiva crescita di efficacia e di efficienza dell'azione amministrativa, ma è certamente destinata a darvi un contributo significativo. Tanto più che la spesa non riguarda solo beni materiali (hardware, immobili, impianti e macchinari, mezzi di trasporto, attrezzature ed altri beni), ma anche, e per importi consistenti, immobilizzazioni immateriali (€ 24,2 milioni, il 46% del totale) e studi, ricerche e sistemi per la gestione (€ 8,7 milioni, il 16,5% del totale).

Venendo ai risultati della specifica gestione 2002, così come consuntivati nella relazione prevista dall'art.5 della Convenzione, le risorse impiegate sono inferiori dell'1,7% a quelle programmate. Lo scostamento in negativo ha riguardato, oltre che la gestione del tributo e le attività di verifica e controllo ed antifrode (per il maggior peso che hanno assunto i controlli automatizzati), l'indirizzo tecnico-amministrativo. Maggiore del programmato è stato, per converso, l'impiego di risorse nell'attività di struttura, nei servizi di mercato e nei servizi tributari ai cittadini, enti ed alle PP.AA., ma, soprattutto, nella formazione (+18,8%) e nell'innovazione (+18%). (All. 16)

Gli indicatori di produzione evidenziano scostamenti in positivo per la maggior parte dei macroprocessi: +4,3% per liquidazione e contabilizzazione tributi, +9,1% per rilascio autorizzazioni e pareri, +13,4% per rilascio licenze, +13,9% e +24,8% per verifiche tecnico-amministrative e controlli equivalenti, rispettivamente, in materia di produzione e consumi e in materia doganale. Limitati scostamenti in negativo hanno riguardato solo lo sdoganamento (-0,1%) e l'IVA intracomunitaria (-2,2%). (All. 17)

Tutti positivi, e spesso di molto, anche gli scostamenti degli indicatori di efficacia, in buona parte utilizzati anche ai fini della determinazione della quota incentivante (5%): +19,2% per la quota delle dichiarazioni telematiche rispetto al totale delle dichiarazioni scritte, +22,1% per i maggiori diritti riscossi (MDR) e +12,1% per i maggiori diritti accertati (MDA), +24,8%

²⁹ Potenziamento tecnico-qualitativo dei laboratori chimici ed ammodernamento delle relative dotazioni strumentali.

³⁰ Reingegnerizzazione delle applicazioni inerenti al settore SAISA in un'ottica di integrazione con il nuovo sistema informativo delle dogane.

³¹ Adeguamento logistico e potenziamento delle dotazioni strumentali dell'Agenzia connesse con l'attivazione degli Uffici Unici Integrati.

per il numero dei controlli e verifiche in materia doganale e +13,9% per il numero delle verifiche in materia di accise. A proposito dei MDR va tuttavia osservato che l'entità dello scostamento in positivo tra consuntivato e programmato si spiega anche per la fissazione dell'obiettivo ad un livello del 13,5% inferiore al consuntivo 2001, rispetto al quale il consuntivo 2002 fa registrare un aumento solo del 5,6%. Un discorso analogo si può fare per il tasso di positività medio delle verifiche con accesso³², consuntivo al 25,2% rispetto a un programmato del 21%, ma con un consuntivo di quasi il 24% (23,55%) nel 2001. (All. 18)

4.3.3 Agenzia del territorio.

L'Agenzia del territorio, nata dalla bipartizione del Dipartimento, appunto, in Agenzia del territorio e Agenzia del demanio, continua ad essere interessata da processi di evoluzione per quanto riguarda sia le missioni, sia il modello e l'assetto organizzativo. Il progetto di riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze sul quale è stato acquisito il parere della competente Commissione parlamentare ed oggetto della deliberazione definitiva del Consiglio dei Ministri del 19 giugno 2003 prevedeva, fra l'altro, che, diversamente dalle Agenzie delle entrate e delle dogane, destinate a rimanere enti pubblici non economici, l'Agenzia del territorio, analogamente a quella del demanio, diventasse ente pubblico economico. Secondo le notizie diffuse a seguito della predetta deliberazione, la trasformazione in ente pubblico economico avrebbe, però, riguardato la sola Agenzia del demanio.

4.3.3.1 Impiego delle risorse.

Gli obiettivi assegnati all'Agenzia del territorio con la convenzione per l'anno 2002 vedevano un'enfaticizzazione, rispetto all'esercizio precedente, dell'attività istituzionale straordinaria (+26% di risorse umane programmate rispetto al consuntivo 2001), ponendo ancora una volta in primo piano il recupero degli arretrati catastali insieme con la realizzazione del decentramento del catasto alle autonomie locali e l'accelerazione del processo di revisione degli estimi. Inoltre, e per la prima volta, venivano allocate risorse per i nuovi business complementari (servizi estimativi, cartolarizzazioni degli immobili degli enti previdenziali), anche se con un'incidenza marginale sul totale (0,7%). Per converso, si prevedeva una riduzione del 6,5% di risorse impiegate nelle attività istituzionali ed ordinarie (servizi catastali e cartografici, pubblicità immobiliare, osservatorio del mercato, consulenze e stime) e dell'1,2% di quelle impiegate nelle attività e nei progetti di supporto. Con la precisazione, però, che, tra le prime, era previsto un consistente aumento per l'osservatorio del mercato (+55%) e, tra le seconde, per la formazione (+44,4%). (All. 19)

Nel complesso, il programma 2002 riduceva l'impiego di risorse dell'1,2% rispetto al consuntivo 2001 e del 2,8% rispetto al programmato dello stesso anno.

Il consuntivo fa registrare una riduzione complessiva delle ore impiegate dell'1,7% rispetto al programmato (17.140.000 a fronte di 17.440.000). Ciò sembra dovuto, non già ad un risparmio di risorse, ma più semplicemente (ed insoddisfacentemente) ad un minor numero di ore pro capite lavorate (1.430) rispetto a quelle previste (1.453). La differenza in meno è dell'1,6%, ed è dovuta alla riduzione delle ore lavorabili nette per effetto, da un lato, della diminuzione delle ore lavorabili lorde (-4) e, dall'altro, dell'aumento sia di ferie, festività soppresse ed assenze per altri motivi (+25), sia delle assenze per malattia (+4). L'aumento, da 5 a 15 ore pro capite, dello straordinario e del lavoro compensativo è servito, pertanto, solo a contenere la riduzione delle ore lavorabili complessive pro capite, che è stata di 23.

La riduzione complessiva delle ore lavorate rispetto a quelle programmate è, peraltro, il risultato della somma algebrica di scostamenti con segno diverso per le diverse attività. Lo scostamento è stato positivo per le attività di recupero arretrato - anagrafe beni immobiliari

³² Il quale, però, non rileva ai fini della determinazione della quota incentivante.

svolte da personale a tempo indeterminato (+80%), per i business complementari (+66,8%) e per le attività di indirizzo, coordinamento e controllo (+28,7%). Sostanzialmente in linea con il programmato le risorse impiegate per supporto e gestione delle risorse (+1,7%) e per la pubblicità immobiliare (+0,9%). Negativi gli altri scostamenti, ed in particolare quelli relativi alla revisione degli estimi (-67,8%), al decentramento (-58,6%) ed alla formazione (-24,9%). Lo scostamento consuntivo 2002/ consuntivo 2001, che non può essere calcolato per le prime due missioni, che nel precedente esercizio erano comprese in "Altri progetti" (con 150 mila ore di risorse programmate e 50 mila consuntivate nel 2001), risulta tuttavia positivo (+8,5%) per la formazione (da 90 a 98 mila ore). Lo scostamento consuntivo 2002/consuntivo 2001 risulta positivo, e di molto (+32,9%), anche per l'osservatorio del mercato, per il quale lo scostamento rispetto al programmato è invece negativo (-14,3%). Molto più negativo rispetto al consuntivo 2001 (-31,5%) che rispetto al programmato (-4,8%) si presenta lo scostamento relativo alle consulenze e stime (562 mila ore rispetto a 820 mila). Da notare, altresì, lo scostamento in negativo rispetto al consuntivo 2001 (-6,6%) per le attività di supporto e gestione delle risorse, che risulta, invece, positivo rispetto al programma (+1,7%), ed il segno negativo dello scostamento per le ore relative agli ex LSU/Lavoratori a tempo determinato (LTD), sia rispetto al programmato (-4,6%), sia, ed ancor più, rispetto al consuntivo 2001 (-7,5%).

4.3.3.2 Risultati di produzione.

Dagli indicatori di produzione emerge un quadro dei risultati della gestione che in buona parte conferma le indicazioni fornite dall'analisi dell'impiego delle risorse (All. 20). Rilevanti scostamenti in positivo, rispetto sia al consuntivo 2001, sia al programma 2002, si riscontrano:

- per la validazione delle note di iscrizione e trascrizione rasterizzate e dei relativi dati alfanumerici (+2.396,9% e +24,8%), per le denunce di accatastamento e variazioni catastali (+378,7% e +64,1%) e per le denunce di accatastamento e di variazioni colturali (+69,8% e +32,1%), *per quanto riguarda il recupero arretrato / anagrafe beni immobiliari;*
- per le ispezioni ipotecarie per via telematica (+665,5% e +282,8%) e per le formalità (+19,2%), *per quanto riguarda la pubblicità immobiliare;*
- per i telematici sister (+162,5% e +107,5%), per le domande di voltura acquisite tramite pubblicità immobiliare (+148,2% e +24,1%), per il totale visure e certificati (+25,6% e +19,2%), per visure e certificati catastali cartacei (+27,9% e +6,6%) e per gli atti di aggiornamento del catasto terreni (+13,4%), *per quanto riguarda i servizi catastali e cartografici.*

Scostamenti in negativo rispetto sia al consuntivo 2001, sia al programma 2002, si riscontrano:

- per le domande di voltura non acquisite tramite Pubblicità immobiliare (-27,9% e -12,4%) e per visure e certificati catastali automatici (-3,6%), *relativamente ai servizi catastali e cartografici;*
- per le ispezioni ipotecarie non telematiche (-12,4% e -1,5%) e per le certificazioni ipotecarie (-8,1% e -10,3%), *relativamente alla Pubblicità immobiliare;*
- per le volture terreni e fabbricati (-56,9% e -1%), *relativamente al recupero arretrato / anagrafe beni immobiliari.*

I nove indicatori di qualità/efficacia previsti (peraltro limitatamente all'attività istituzionale ordinaria) evidenziano tutti, da parte loro, uno scostamento in positivo rispetto al programma. (All. 21)

Per quanto attiene, infine, agli obiettivi al raggiungimento dei quali è condizionata l'erogazione della quota incentivante, ne sarebbero stati raggiunti o superati 16 su 23. Per uno – recupero istanze – viene dichiarato il mancato raggiungimento (-15,2%): E' da intendersi il mancato raggiungimento anche per i sei per i quali non viene fornita alcuna indicazione. Tra