

questi ultimi ritroviamo l'eliminazione completa in almeno 60 province dell'arretrato relativo alle domande di volture di catasto terreni e urbano, l'efficienza programmata di 4 u.i.u. nell'aggiornamento atti NCEU con procedura DOCFA, l'efficienza programmata di 2,4 formalità/ora nell'aggiornamento dei registri immobiliari, 12 ore di impegno persona nella formazione del personale, l'attivazione entro il 31.12.2002 dei nuovi sistemi di controllo gestionale (P & C direzionale e Controllo di Gestione). (All. 22)

4.3.3.3 Valutazione dei risultati della gestione.

Dall'analisi dell'impiego delle risorse e dei risultati di produzione prima svolta e dagli altri elementi informativi forniti dall'Amministrazione sembrano emergere tre dati: la conseguita capacità di far fronte alle missioni istituzionali ordinarie, la buona performance dimostrata nell'area dei servizi operativi offerti sul mercato e le crescenti difficoltà incontrate nello svolgimento dell'attività istituzionale straordinaria.

Con riguardo alle attività ordinarie, può bastare quanto è emerso dall'analisi precedentemente svolta.

Relativamente allo sviluppo di business complementari nell'area dei servizi estimativi, l'Agenzia sottolinea come particolarmente positivo il fatto della propria capacità dimostrata di vendere al pubblico servizi, con il risultato di conseguire una qualificata finalizzazione delle professionalità presenti al proprio interno oltre che lo sviluppo di una, sia pure necessariamente parziale (e allo stato marginale: intorno al 2%), fonte di finanziamento diretto. L'Amministrazione sembra convinta della sussistenza di concrete opportunità di sviluppo, pur evidenziando che la crescita dei ricavi, superiore alle attese, è dovuta in buona parte all'intensa attività di cartolarizzazioni degli immobili pubblici³³, originariamente non prevista, avviata nel corso dell'anno e di cui si sconta la continuazione per il 2003 e il 2004, ma che è per sua natura di carattere straordinario. Su ricavi complessivi per oltre 8,1 MEURO, 4,2 MEURO (il 52% circa) derivano dal processo di cartolarizzazioni ex L.410/2001 e 3,9 MEURO (48%) da convenzioni onerose³⁴.

Le criticità di particolare rilevanza, e sulle quali si tenterà, perciò un maggiore approfondimento, emergono nell'area delle attività istituzionali straordinarie, e soprattutto nell'attuazione del decentramento delle funzioni catastali, previsto dal d.lgs. n.112/1998 e nella generale revisione degli estimi³⁵.

Le difficoltà connesse all'attuazione del decentramento possono essere lette nell'impiego delle risorse a tal fine programmate per appena il 41,4%. La stessa Amministrazione riconosce che si è determinata una preoccupante fase di "stallo", che compromette in maniera seria il rispetto del termine del febbraio 2004, fissato dal dPCM 19 dicembre 2000. E ciò, non solo per le obiettive difficoltà di un processo finalizzato a disarticolare la preesistente organizzazione delle attività catastali, a base provinciale, su circa 7.800 comuni (o loro aggregazioni), ma anche per le incertezze emerse nell'atteggiamento dei comuni stessi, soprattutto per i timori e le insicurezze che si sono manifestati in merito ai disagi connessi all'inevitabile mobilità del personale verso sedi distanti dal capoluogo di provincia.

Rilevanti difficoltà, tuttavia, emergono, come si è già accennato, anche per quanto riguarda la revisione degli estimi e lo stesso recupero dell'arretrato. Relativamente alla revisione degli estimi, la convenzione prevedeva l'allocazione di 260 mila ore/persona (l'1,5% del totale risorse programmato): a consuntivo ne risultano impiegate 84 mila, pari allo 0,5% del totale,

³³ Attività in cui l'impiego delle risorse umane è stato del +167% superiore al programmato.

³⁴ Circa 300 nuove convenzioni nel 2002, anche se, sulla base dell'esperienza maturata nel biennio 2001-2002, solamente un numero limitato delle stesse dà poi luogo effettivamente ad incarichi remunerativi per l'Agenzia.

³⁵ Per la sua centralità e la sua criticità, sul tema del decentramento, insieme con quello dello smaltimento dell'arretrato, la Sezione di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato ha previsto lo svolgimento di un'apposita indagine tuttora in corso - nell'ambito del programma dei controlli per l'anno 2002.

con uno scostamento in meno del 67,8%. L'Amministrazione riferisce sullo svolgimento di "ulteriori analisi di approfondimento sui possibili modelli di definizione degli estimi catastali", che avrebbero consentito "di pervenire ad un'avanzata fase di analisi in grado di fornire un'articolata ipotesi revisionale contenente la descrizione dei possibili modelli metodologici, le principali criticità associate, i possibili percorsi operativi e prime indicazioni in termini temporali ed economici"³⁶.

Non si tratta ancora, come si vede, di vera e propria attività operativa, ma piuttosto di mere analisi di pre-fattibilità, stante anche la necessità di muoversi in coerenza con gli obiettivi, già detti, di decentramento dei servizi e delle funzioni catastali, statuiti dal legislatore con il d.lgs. 112/98, il cui art.65 attribuisce all'Agenzia del territorio il compito di definire, sia per gli immobili urbani che per i terreni, le regole generali e le metodologie da utilizzare con uniformità sul territorio nazionale, nonché la verifica e il monitoraggio dei processi di aggiornamento e della qualità delle informazioni, mentre l'art.66 demanda agli Enti Locali lo sviluppo degli adempimenti connessi con la realizzazione e l'adozione del nuovo sistema degli estimi catastali. Si tratta, quindi, ancora di preliminarmente definire, d'intesa con gli Enti Locali, il modello tecnico-organizzativo per l'espletamento delle varie attività riconducibili all'intero processo revisionale.

Nell'evidenziare che l'attività ordinaria è stata in grado di evitare il formarsi di nuovo arretrato, la terza area di sofferenza riguarda anch'essa l'attività istituzionale straordinaria e si riferisce ai ritardi nello smaltimento dell'arretrato e nella correlata istituzione dell'anagrafe dei beni immobiliari. In questo caso, l'utilizzo di risorse ha visto uno scostamento in negativo, rispetto sia al consuntivo 2001 (-7,5%), sia al programmato 2002 (-4,6%) solo per gli ex LSU ed oggi LTD (lavoratori a tempo determinato). Per il personale a tempo indeterminato si è avuto, invece, uno scostamento in positivo (rispettivamente +95,4% e +80%), per cui l'impiego delle risorse è stato nel complesso superiore al programmato del +5,9% rispetto al consuntivo 2001 e del +7,5% rispetto al programmato 2002.

Gli obiettivi di programma, come risulta dal quadro degli indicatori validi ai fini del riconoscimento della quota incentivante, sarebbero stati anch'essi superati – ed in misura significativa - in tre casi su sette: denunce di accatastamento e variazioni catastali (+64,1%), rasterizzazione e vettorizzazione delle planimetrie delle u.i.u. (+47,2%), validazione delle note di iscrizione e trascrizione rasterizzate e dei relativi dati alfanumerici (+24,8%). Per le vulture terreni e fabbricati si ha un risultato sostanzialmente in linea con l'obiettivo (-1%), mentre non risulterebbero raggiunti gli obiettivi del recupero istanze (-15,2%) e quello dell'eliminazione completa dell'arretrato relativo alle domande di vulture di catasto terreni e urbano in almeno 60 province.

Il mancato raggiungimento di quest'ultimo obiettivo riveste un particolare significato, in quanto in teoria non avrebbe dovuto costituire un traguardo particolarmente arduo, posto che la stessa Amministrazione evidenzia come 2/3 dell'arretrato sia concentrato su 30 Uffici, che rappresentano meno di un terzo del totale, mentre la dislocazione delle risorse umane e delle apparecchiature informatiche "non è corrispondente". "A questo inconveniente – aggiunge l'Amministrazione – si è solo parzialmente ovviato con spostamento dei documenti, mentre per il 2003 sono state programmate le prime attività di telelavoro sui documenti di aggiornamento cartografici".

La circostanza descritta porta a formulare tre osservazioni, di cui le prime due sono già state formulate nei precedenti referti della Corte. La prima attiene al persistente disallineamento fra distribuzione sul territorio dei "pesi" della domanda di servizi da parte dell'utenza e distribuzione dei pesi delle presenze di personale. Semplificando, il grosso della domanda

³⁶ Le sottolineature sono della Corte.

insoddisfatta o soddisfatta con ritardo è ancora concentrata al Nord, mentre il grosso del personale è tuttora concentrato al centro sud.

La seconda osservazione si riferisce al fatto che il traguardo del completo smaltimento dell'arretrato continua ad essere spostato in avanti, in quanto la consistenza dello stesso arretrato risulta ad ogni revisione di gran lunga superiore a quella stimata negli anni precedenti e risulta altresì caratterizzata da un'articolazione qualitativa più complessa di quella precedentemente ritenuta. Lo stock iniziale del 2002 era stato valutato come corrispondente a circa 11,5 milioni di ore e si sarebbe a fine anno ridotto a 4,2 milioni di ore (37% del volume di partenza).

La terza osservazione attiene al ruolo degli ex LSU ed ora LTD: si tratta di 1.573 persone, il 13,01% del totale dell'Agenzia (12.048). Di questi 23 sono impiegati presso la Direzione centrale e 1.550 sono stati utilizzati, appunto, per il recupero dell'arretrato. La loro sperquata distribuzione sul territorio ha comportato come si è visto, il mancato raggiungimento dell'obiettivo di eliminare completamente l'arretrato in almeno 60 province, nonostante il ricorso alla "migrazione delle pratiche" ed all'avvio del telelavoro. L'Amministrazione ritiene che la tendenza alla diminuzione del numero assoluto dei dipendenti a tempo indeterminato possa essere contrastata, sfruttando, per il futuro dell'Agenzia, proprio l'opportunità offerta dalla crescente e sempre più soddisfacente professionalizzazione acquisita dai dipendenti con contratto a tempo determinato.

Per altro verso, la stessa Amministrazione evidenzia i problemi originati, nel corso degli ultimi due anni, dalla necessità di dover dar seguito a provvedimenti del Capo del Dipartimento per le politiche fiscali stipulando contratti dirigenziali con ben 90 vincitori di concorsi indetti dall'allora Ministero delle finanze nel 1997, ma di pertinenza dell'Agenzia delle entrate, tutti amministrativi con competenze tributarie, il cui profilo professionale non corrisponde a quello prevalentemente tecnico richiesto dagli uffici operativi dell'Agenzia e che rappresentano poco meno di un terzo di tutta la forza dirigenziale attuale. La stessa Agenzia dà anche conto del proprio rifiuto di conferire alcun incarico dirigenziale ad altri 16 vincitori di concorso provenienti dalle entrate ed assegnati all'Agenzia del territorio con provvedimento del Capo del DPF³⁷.

Queste due vicende si prestano ad una serie di considerazioni. Una prima è che va sicuramente riconosciuta la fondatezza delle ragioni che hanno indotto l'Agenzia a rifiutarsi di stipulare contratti dirigenziali con persone dotate di professionalità diversa da quella necessaria per la direzione delle proprie strutture. C'è piuttosto da chiedersi perché tali contratti siano stati stipulati nel recente passato e per un terzo di tutta la forza dirigenziale attuale, compromettendo il buon andamento della gestione amministrativa.

Una seconda considerazione attiene al tipo di rapporti che intercorre tra DPF ed Agenzie ed all'effettivo grado di autonomia di cui queste ultime godono. E' chiaro in questo caso che l'Agenzia è stata indotta a rinunciare di fatto alla scelta di buona parte dei propri dirigenti per poter dare collocazione a persone non dotate della professionalità richiesta per la direzione delle strutture alle quali sono state preposte. Non si sa quanto il rifiuto opposto all'ultima richiesta del DPF si spieghi con la maggiore autonomia acquisita dall'Agenzia e quanto con la più lucida percezione dei guasti ulteriori che sarebbero stati arrecati all'efficienza gestionale dalla rassegnazione ad adeguarsi a decisioni assunte altrove, per motivazioni — è da ritenersi — di ordine sindacale e/o di inappropriata gestione in sede ministeriale del processo di selezione dei quadri dirigenziali.

La terza considerazione attiene alle perplessità che non può non suscitare l'esigenza "fortemente avvertita" dall'Agenzia "di promuovere ogni utile iniziativa finalizzata alla stabilizzazione" dei LTD "nell'ambito del più generale quadro di riferimento normativo e di compatibilità economico-finanziarie". Una prima perplessità riguarda la natura straordinaria dei

³⁷ Provvedimento n.30705 del 25 marzo 2002.

compiti ai quali tali lavoratori sono addetti (smaltimento dell'arretrato), in considerazione altresì della circostanza che l'Agenzia riesce, con la gestione ordinaria (dalla quale sono esclusi i LTD), a non generare nuovo arretrato. Si tratta di un orientamento contraddittorio con quello, invece, del tutto logico ed apprezzabile, manifestato con il rifiuto di conferire incarichi dirigenziali a persone prive della professionalità richiesta. La stabilizzazione, e cioè l'inserimento in massa, di ben 1.573 persone il cui attuale carico di lavoro si dovrebbe in breve tempo annullare avrebbe il solo effetto di indurre un calo generalizzato di produttività e di efficienza.

La vicenda porta a chiaramente evidenziare l'inopportunità di far ricorso a queste forme di collaborazione per affrontare problemi transitori di sovraccarichi di lavoro e la conseguente convenienza a piuttosto avvalersi del c.d. "lavoro interinale", da tempo ormai consentito anche nell'ambito delle pubbliche amministrazioni.

4.3.4 Agenzia del demanio.

L'Agenzia del demanio, nata dalla bipartizione del Dipartimento del territorio, appunto, in Agenzia del territorio e Agenzia del demanio, continua ad essere interessata, analogamente alla consorella, da processi di evoluzione per quanto riguarda sia le missioni, sia il modello e l'assetto organizzativo. Come si è già ricordato, il progetto di riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze prevedeva, fra l'altro, che, diversamente dalle Agenzie delle entrate e delle dogane, destinate a rimanere enti pubblici non economici, l'Agenzia del demanio, analogamente a quella del territorio, diventasse ente pubblico economico. Secondo quanto si è appreso sulla deliberazione del Consiglio dei Ministri del 19 giugno 2003 che ha approvato il testo definitivo del decreto legislativo di riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, la trasformazione in ente pubblico economico sarebbe stata, però, decisa per la sola Agenzia del demanio. Non sono state chiarite né le ragioni per l'adozione, per le quattro agenzie fiscali, di due diversi regimi giuridici, né le conseguenze che ciò concretamente comporterà. Si può, comunque, ritenere che la trasformazione in ente pubblico economico potrebbe, in linea di principio, assicurare una maggiore autonomia ed una maggiore flessibilità gestionale (in particolare per ciò che concerne gli obblighi contabili e le modalità di assunzione del personale, che potrebbe avvenire anche per chiamata diretta).

Anche a prescindere dai problemi attinenti alla natura giuridica, l'Agenzia del demanio è l'Agenzia fiscale per la quale si pongono i maggiori problemi di ridefinizione del ruolo strategico e dell'assetto organizzativo, tenuto anche conto della necessità di trovare una forma di coordinamento con la neo istituita Patrimonio SpA, la cui missione poco sembra discostarsi da quella tradizionale dell'Agenzia, se non per gli obiettivi e le modalità con cui è stata chiamata ad esercitarla.

A parte le attività indirette, che sono naturalmente analoghe a quelle delle consorelle (direzione e coordinamento, servizi di staff, acquisizione e gestione risorse e servizi generali di supporto), le missioni assegnate all'Agenzia del demanio sono rappresentate, per quanto riguarda le attività ordinarie e i programmi di intervento, dall'acquisizione del patrimonio, dalla gestione dei beni demaniali e patrimoniali e dalla gestione tecnica, e, per quanto riguarda le attività dirette gestite a progetto, dal supporto al processo di privatizzazione del patrimonio pubblico, dalle valorizzazioni, dalla ricognizione dei beni dello Stato e dall'eliminazione dell'arretrato.

Le missioni rientranti tra le attività dirette ordinarie e i programmi di intervento si articolano a loro volta in macroprocessi:

- acquisto, affitto e gestione dei beni confiscati (L.109/96), *con riguardo alla missione "acquisizione del patrimonio"*;
- vendita (relativamente ai beni esclusi dalla privatizzazione ex L.410/01), trasferimento beni, sdemanializzazione, consegna e dismissioni, controllo riscossione,

locazione e concessione, vigilanza e tutela, *con riguardo alla missione "gestione beni demaniali e patrimoniali"*;

- manutenzioni ordinarie, consulenza tecnica ad altre amministrazioni, consulenza tecnica per le acquisizioni e la gestione del patrimonio, *con riguardo alla missione "gestione tecnica"*.

Proprio in ragione dell'esigenza di sostanziale ridefinizione del suo ruolo, della sua struttura e delle sue modalità operative, acquista particolare importanza l'attuazione degli interventi pluriennali di miglioramento strutturale, per un importo complessivo di 76.000 ore/persona nel 2002, delle quali ne sono state, però, consumate solo 17.382 (23,5%). Il minor consumo di risorse è imputabile a due progetti (gli altri hanno consumato più del programmato): il primo riguarda il supporto alla messa a regime dell'operatività delle strutture periferiche dell'Agenzia (1,2% di risorse consumate), il cui avanzamento è dato al 18%; il secondo progetto riguarda l'implementazione del sistema di gestione della conoscenza dell'Agenzia (59,4% di risorse consumate), la cui percentuale di avanzamento è, però, data al 100%. In linea con il pianificato i risultati dei progetti riguardanti i sistemi di supporto ai processi diretti. Per quanto riguarda lo sviluppo e l'estensione dei sistemi di gestione dei flussi informativi di Agenzia, l'avanzamento è al 100% sia per la predisposizione di strutture di supporto per la comunicazione, sia per la realizzazione del piano di sicurezza informatica e per la firma digitale, ma è al 58% per lo sviluppo del sistema di gestione documentale e del protocollo informatico, il cui applicativo realizzato da Sogei ha dato esito negativo in fase di collaudo, per cui si pone ora il problema di valutare se continuare ad implementare il prodotto Sogei, oppure visionare altri prodotti di mercato da adattare alle esigenze dell'Amministrazione³⁸.

A tal proposito, va incidentalmente rilevato che questo rappresenta un caso che concretamente evoca il tipo di problemi che potrebbero insorgere ove la proprietà pubblica della SOGEI dovesse far premio rispetto alla prioritaria esigenza di acquisti competitivi di servizi informatici da parte dell'Agenzia del demanio e delle altre agenzie fiscali.

Visti in termini di migliaia di ore/persona, l'Agenzia ha nel complesso consumato il 6,8% in meno di quelle programmate. A parte le attività dirette gestite a progetto (-76,5%), lo scostamento è stato negativo solo per uno dei tre macro processi relativi alle attività dirette ordinarie ed ai programmi di intervento – la gestione dei beni demaniali e patrimoniali (-0,9%) – e, tra le attività indirette, per i servizi di staff e il coordinamento gestionale ed operativo (-4,9%). (All. 23)

Indicatori di produzione sono stati calcolati per i soli macroprocessi relativi alle attività dirette ordinarie ed ai programmi d'intervento. Gli scostamenti del consuntivato rispetto al programmato sono quasi sempre positivi, con punte del +716,3% per i verbali di trasferimento dei fascicoli relativi al demanio idrico e del 400% per i beni aziendali confiscati (L.109/96) inseriti nei decreti di destinazione. Elevati gli scostamenti in positivo anche per le relazioni estimali per le attività di acquisizione e la gestione del patrimonio (+240,7%), gli atti di concessione (nuovi atti e rinnovi), con il +187,7%, per le relazioni e/o visti di congruità su beni mobili e servizi (+163,2%), per i verbali di consegna e dismissioni (+159,8%), per le azioni di tutela (ordinanze di sfratto, atti di citazione), con il +152,5%. A proposito di questi scostamenti va tuttavia rilevato che, con l'eccezione dell'indicatore per i beni aziendali confiscati (non considerato lo scorso anno) e di quello degli atti di concessione (700 programmati nel 2002 rispetto a 542 consuntivati nel 2001), l'obiettivo programmato per il 2002 era inferiore al risultato consuntivato nel 2001. Tant'è che in tre casi il consuntivato 2002 risulta inferiore al consuntivato 2001 (azioni di tutela -68,7%, consulenza tecnica ad altre amministrazioni -60,6%, consulenza tecnica per le acquisizioni e la gestione del patrimonio -75%). (All. 24)

³⁸ Attualmente è in corso la sperimentazione del prodotto Sogei in alcuni uffici del DPF e contemporaneamente è stata ripresa l'attività di definizione dei requisiti tecnici del sistema documentale.

Gli scostamenti negativi consuntivato/programmato 2002 si limitano a due indicatori: - 14,5% per i nulla osta lavori di manutenzione ordinaria sui beni demaniali e -4,9% per i contratti di locazione beni patrimoniali (nuovi contratti e rinnovi). Rispetto al consuntivo 2001 lo scostamento risulta però positivo, e di molto (+59,8%), nel primo caso, mentre è addirittura maggiore nel caso dei contratti di locazione (-22,3%). E ciò in quanto, nel primo caso il programmato 2002 era dell'86,9% maggiore del consuntivo 2001, mentre nel secondo era inferiore del 18,3%.

A questo proposito va evidenziato che, anche se in sei casi l'aggiustamento è stato in aumento, la fissazione di obiettivi inferiori - anche di molto - al consuntivo 2001 ha riguardato ben 11 indicatori sul totale dei 17 già utilizzati lo scorso anno³⁹. Mentre è difficile poter valutare fino a che punto ciò si possa giustificare con la finalità di modificare il mix delle attività svolte, lascia sicuramente perplessi la circostanza che nel 65% dei casi si siano fissati obiettivi inferiori ai risultati conseguiti nell'esercizio finanziario precedente. Tanto più che poi, come si è visto, numerosi - e consistenti - scostamenti in positivo consuntivato/programmato riguardano proprio indicatori i cui livelli erano stati ridimensionati per il 2002 rispetto al consuntivo 2001.

4.4 Guardia di finanza.

4.4.1 Controllo "di qualità" dell'attività di verifica.

L'analisi svolta lo scorso anno si concludeva esprimendo l'avviso che con le innovazioni in corso (procedura "stato della riscossione" dell'Agenzia delle entrate, e procedura "M.U.V." della stessa Agenzia e della Guardia di finanza e "S.I.Qual." della Guardia di finanza) stesse per essere realizzato quel sistema di controllo obiettivo ed analitico della qualità delle attività di verifica della Guardia di finanza e delle successive attività di accertamento, viste in una prospettiva unitaria ed interattiva, come da tempo ritenuto necessario dalla Corte.

Dagli elementi informativi trasmessi dal Comando del Corpo risulta che l'implementazione del progetto S.I.Qual. non è stata ancora completata, essendo la sua operatività subordinata alla piena entrata a regime della procedura informatica condivisa da tutta l'Amministrazione finanziaria - il M.U.V. - che permetterà, attraverso la presa in carico del verbale da parte dell'Agenzia delle entrate, di creare il collegamento preciso tra le "constatazioni" del Reparto operativo e gli "atti d'accertamento" dalle stesse originati⁴⁰. Passi avanti sono stati tuttavia compiuti con l'individuazione degli indici cui fare riferimento per valutare gli interventi ispettivi sotto il profilo della qualità, da misurare in un'ottica sia *interna* (e cioè mettendo in correlazione il risultato conseguito con le risorse impiegate), sia *esterna*, (concernente il grado di accoglimento del verbale di constatazione da parte dell'Agenzia delle entrate)⁴¹. Nelle more del pieno funzionamento complessivo del sistema - che il Corpo, secondo

³⁹ Tre indicatori (beni aziendali confiscati, contratti alienazione alloggi nella disponibilità dell'Amministrazione e contratti alienazione beni immobili diversi dagli alloggi) sono stati introdotti per la prima volta nel 2002.

⁴⁰ Sostanzialmente, a ciascun verbale di constatazione viene attribuito, una volta effettuata la trasmissione a mezzo del modello unificato ed avvenuta la presa in carico dello stesso da parte del competente Ufficio finanziario, un "codice meccanografico" di identificazione. Successivamente, il verbale viene "lavorato" dall'Ufficio e - previa conferma o modifica, in tutto o in parte, delle situazioni rilevanti per l'accertamento - dà luogo all'emissione dell'avviso di accertamento o di contestazione, cui viene assegnato un "numero unico di accertamento" al quale è collegato un apposito "codice atto" che viene notificato al contribuente con l'obbligo di riportarlo sul modello F24 per il versamento delle imposte e delle sanzioni.

⁴¹ Gli indicatori ritenuti necessari per individuare i servizi più efficaci, in termini sia di maggior capacità di tenuta dei rilievi, sono otto, e di questi:

- tre attengono al fattore tempo, misurato come:
 - o giorni di permanenza effettiva presso la sede del contribuente
 - o durata complessiva del servizio (dall'inizio al termine)
 - o ore/uomo effettivamente impegnate
- uno è relativo al costo dei fattori produttivi necessari per la verifica

quanto riferito, ha già avviato, per i profili di competenza, sin dal mese di maggio 2002 - è stato concordato con l'Agenzia delle entrate una valutazione sperimentale su un campione mirato di verifiche generali condotte dalla Guardia di finanza, con l'intento di seguire l'esito del verbale quantomeno fino all'eventuale fase del contenzioso di primo grado.

4.4.2 Risorse impiegate ed attività svolta.

Per il 2002 era stato programmato un numero di ore persona (97.800.000), praticamente pari a quello consuntivato nel 2001 (98.343 000), e che era risultato dell'8,53% superiore a quello programmato. Anche per quanto riguarda la distribuzione tra le diverse missioni istituzionali, la programmazione 2002 rifletteva quella risultante dal consuntivo 2001, che aveva visto uno scostamento significativo in meno per il totale dell'attività indiretta (-24,94%) e, al suo interno, soprattutto per i servizi strumentali di supporto alla produzione (-31,37%). (All. 25)

Il consuntivo 2002 evidenzia un impiego complessivo di risorse leggermente più basso di quello programmato (-1,30%), con scostamento negativo per l'insieme delle attività indirette (-5,08%) e, nell'ambito delle attività dirette, per l'area extra tributaria (-7,41%). Il raffronto del consuntivo 2002 con il consuntivo 2001 evidenzia scostamenti analoghi (-1,84% per il totale delle risorse umane impiegate), consentendo, tuttavia, anche di rilevare che il minor impiego di risorse ha, tra le attività indirette, interessato in misura relativamente maggiore i servizi professionali e di indirizzo, coordinamento e controllo (-10,62%) e meno i servizi strumentali di supporto alla produzione (-2,67%).

Marginalmente positivo rispetto al programmato è lo scostamento nell'impiego delle risorse umane per il complesso delle attività dirette (+0,83%), che, però, fanno registrare andamenti del tutto opposti per la prevenzione e per la repressione delle violazioni agli obblighi tributari (+7,98%), da una parte, e per l'area extra tributaria (-7,41%), dall'altra. Sempre con riguardo al consuntivo delle attività dirette, scostamenti analoghi si registrano anche rispetto al consuntivo 2001 (+5,44% per la prevenzione e la repressione delle violazioni agli obblighi tributari e -7,30% per l'area extra tributaria).

4.4.2.1 Prevenzione e repressione delle violazioni degli obblighi tributari.

I criteri di programmazione delle attività di polizia tributaria sono stati fissati dal Comando Generale sulla base della direttiva annuale emanata dal Ministro delle finanze, la quale, nel confermare in 33,5 milioni ore persona l'impiego complessivo delle risorse umane della missione istituzionale "Prevenzione e repressione delle violazioni degli obblighi tributari", ne richiedeva un'allocazione interna diversa da quella del 2001:

- riducendo il carico numerico delle attività di verifica, generale e parziale, del 60%, del 40% e del 20%, nei confronti, rispettivamente, dei soggetti con volume d'affari fino a 5,2 milioni di euro, tra 5,2 e 25,8 milioni di euro ed oltre 25,8 milioni di euro
- destinando le risorse così liberate al contrasto dell'economia sommersa e della detenzione illecita di capitali all'estero. (All. 26)

Gli obiettivi assegnati la direttiva del Ministro sono stati operativamente tradotti dal Corpo:

- a) nella fissazione, nei confronti dei contribuenti "noti", appartenenti all'economia ufficiale o formale e che si caratterizzano per la possibile parziale inottemperanza agli obblighi tributari, distinti per le tre fasce di volumi d'affari prima

-
- tre misurano la qualità "esterna", sulla base di tre parametri riguardanti:
 - o il rapporto tra i risultati verbalizzati II.DD. (ed IVA) e le ore/uomo impiegate
 - o l'autovalutazione del livello di collaborazione instaurato con il contribuente
 - o il rapporto tra risultati II.DD. (ed IVA) accertati e risultati II.DD. (ed IVA) verbalizzati
 - uno riguarda la qualità "interna", ossia l'autovalutazione della congruenza delle scelte per la selezione dei contribuenti rispetto agli indirizzi strategici annuali dei controlli.

indicate (soggetti agli studi di settore, medie dimensioni, rilevanti dimensioni), di specifici obiettivi numerici di verifica in misura sensibilmente ridotta rispetto al 2001;

b) in un vincolo d'impiego di capacità operative destinate all'attività di intelligence, di controllo economico del territorio, ed all'esecuzione di verifiche mirate nei comparti dell'evasione fiscale internazionale ed in quelli del sommerso d'azienda e di lavoro.

Come si vedrà dall'illustrazione dell'impiego della capacità operativa e dai risultati di servizio consuntivati, questi obiettivi sono stati conseguiti solo parzialmente: sono stati effettivamente intensificati i controlli sull'economia sommersa, ma l'impegno prevalente ha continuato a riguardare i contribuenti noti. Di tutto rilievo appare il contrasto delle frodi all'IVA intracomunitaria, in termini sia quantitativi, sia qualitativi, ed in particolare anche di attivazione di proficue iniziative di collaborazione con le amministrazioni fiscali di altri Stati membri dell'UE e con gli organismi comunitari di intervento (OLAF). Per altro verso, non sono stati forniti elementi di rendicontazione sulle effettive dimensioni e sui concreti risultati del programma prioritario di controlli previsti dalla direttiva ministeriale e mirati all'individuazione ed alla repressione di fenomeni di estero-vestizione della residenza fiscale e di localizzazione dei redditi imponibili in Paesi a regime tributario privilegiato, ossia nei cosiddetti "paradisi fiscali", da parte di soggetti che sfuggono ai doveri di contribuzione in Italia. A tal proposito è tuttavia da ritenersi che l'ordine di priorità originariamente attribuito a questa tipologia di controlli abbia subito un comprensibile abbassamento a seguito dell'introduzione della normativa per il rimpatrio e la regolarizzazione di capitali detenuti illegalmente all'estero ("scudo fiscale"). Per lo stesso motivo, è altrettanto razionale attendersi che tali controlli acquistino un elevato livello di priorità una volta che saranno definitivamente decorsi i termini per l'adesione alla sanatoria.

Queste valutazioni di ordine generale trovano una più esplicita evidenziazione mettendo a raffronto risultati e programmi, in termini sia di impiego di capacità operativa, sia di attività svolta.

Concretamente, sono state programmate 2.800 verifiche generali d'iniziativa, rispetto alle 6.200 programmate ed alle 6.462 consuntivate nel 2001, ma ne sono poi state effettuate quasi il doppio: 5.320, di cui 4.332 nei confronti dei soggetti di minori dimensioni (rispetto alle 2.000 previste), 652 nei confronti dei soggetti di medie dimensioni (480 previste) e 336 nei confronti dei soggetti di rilevanti dimensioni (a fronte di 320 previste). Si tratta, indubbiamente, di un indice di difficoltà a modificare da un anno all'altro le priorità e le modalità operative. Anche se è, in ogni caso, proseguita la tendenza al progressivo ridimensionamento del grande rilievo che le verifiche generali hanno nel passato avuto nell'attività di controllo della Guardia di finanza. Dai 16.200 del 1995 si è, infatti, passati a 13.513 nel 1996, a 10.211 nel 1997, scendendo, poi, al di sotto di diecimila nel 1998 e 1999 (rispettivamente 9.661 e 9.675), prima dell'ulteriore ridimensionamento a 6.765 nel 2000, a 6.462 nel 2001 e, infine, a 5.320 nel 2002. (All. 27)

Andamento analogo per le verifiche parziali, programmate in numero di 9.880, rispetto alle 18.100 programmate ed alle 20.921 consuntivate nel 2001. Nel 2002 ne sono state, però, consuntivate 24.879, con uno scostamento del +151,81%, rispetto al programmato 2002, e del +18,92%, rispetto al consuntivato 2001. Lo scostamento più marcato rispetto al programma si riscontra per le verifiche parziali nei confronti dei soggetti di rilevanti dimensioni (+373,75%, 379 verifiche in luogo delle 80 previste), che, però, nel consuntivo 2001 erano risultate in numero ancora superiore — 421 rispetto a 150 programmate.

Ampiamente superati anche gli obiettivi fissati per le verifiche specifiche (controlli), che, in luogo delle 14.400 programmati (a fronte di 39.100 programmate e di 45.069 consuntivate nel 2001), sono stati consuntivate in numero di 34.032 (+136,33%).

Anche i risultati conseguiti attraverso l'attività di verifica e controllo si pongono in una linea di continuità con quelli degli anni precedenti, posto che si registrano, rispetto al 2001,

importi positivi più elevati, nell'ordine, per l'IVA non versata (+49,2%), per gli elementi positivi di reddito (+49,2%), per gli elementi negativi di reddito (+9,4%) e per l'IVA dovuta (+1,9%), mentre importi inferiori si riscontrano per le ritenute (-41,6%) e per l'IVA relativa (-8,9%). (All. 28)

Insieme con la continuità nelle modalità operative e nell'evoluzione dei risultati di servizio, vanno tuttavia evidenziati anche gli sviluppi innovativi, che per l'anno 2002 attengono soprattutto alla maggiore attenzione prestata all'area dell'economia sommersa, come risulta dal significativo aumento del numero degli evasori individuati — sia quelli totali (+55,4%, da 4.394 nel 2001 a 6.828 nel 2002), sia quelli paratotali (+59,1%, da 1.575 a 2.506). (All. 29)

4.4.2.2 Area extra tributaria.

Diversamente da quanto verificatosi per l'area tributaria, che, come si è visto, ha fatto registrare un impiego consuntivato di risorse superiore di circa l'8% a quello programmato, nell'area extra tributaria l'impiego di risorse umane è stato del 7,41% inferiore a quello programmato (26.945.000 ore/persona rispetto a 29.100.000 programmate e 29.066.000 consuntivate nel 2001).

Il 94% circa delle risorse consuntivate in quest'area si concentra su tre missioni istituzionali:

- contrasto alla criminalità organizzata e comune, che ha assorbito oltre il 44% (-6,98% rispetto al programmato)
- controllo del territorio, con il 39,8% (-9,03% rispetto al programmato)
- tutela dell'ordine pubblico, con il 9,9% (-6,70% rispetto al programmato).

Il restante 6% delle risorse consuntivate si è diviso fra le restanti dieci missioni istituzionali, ad alcune delle quali è stata riservata un'attenzione poco più che simbolica, e peraltro anche con significativi scostamenti in meno rispetto al programmato: tutela degli interessi economici e patrimoniali dello Stato (-38,89%), tutela del mercato e dei consumatori (-18,48%), vigilanza, prevenzione e repressione in materia ambientale (-20,38%), in materia di patrimonio culturale (-52,17%) ed in materia di radiodiffusione ed editoria (-28,36%).

Pur mantenendo dimensioni contenute, un impiego di risorse maggiore del programmato è stato invece consuntivato per la vigilanza spesa pubblica (+19,84%), per la prevenzione e repressione delle attività illegali e pericolose (+21,82%) e per la vigilanza sugli operatori e sui mercati finanziari (+17,46%). (All. 30)

4.5 Gli altri Centri di responsabilità.

4.5.1 Azienda Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS).

La direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione ha dettato gli obiettivi per la gestione dei tributi distintamente per l'area giochi (lotto, lotterie nazionali, bingo) e per l'area tabacchi (imposta di consumo e IVA sui tabacchi lavorati, gestione concessione tabacchi). Gli obiettivi strategici individuati per la gestione del lotto si riferiscono alla massimizzazione delle entrate erariali lorde (+3% nell'anno), dando completa attuazione al piano di estensione dei punti di raccolta, con il completamento entro il 31 maggio 2002 dell'apertura dei rimanenti 9.000 punti).

Per la gestione delle lotterie nazionali, a parte l'avvio di adeguate azioni promozionali finalizzate al rilancio del gioco con scommesse a totalizzazione denominato "Formula 101", l'obiettivo strategico centrale era quello del completamento delle procedure di affidamento della concessione della gestione di giochi a privati imprenditori, con la scelta del contraente concessionario mediante pubblica gara (appalto concorso). Tra i risultati attesi c'erano la definizione dei gravami amministrativi proposti contro l'espletata gara per l'affidamento della gestione delle lotterie ed una maggiore efficacia delle procedure di natura pubblicistica concernenti il gioco delle lotterie sia tradizionali che istantanee.

Per la gestione del bingo gli obiettivi strategici fissati erano due;

- concludere le procedure inerenti alle convenzioni accessive ai provvedimenti di concessione rilasciati ai soggetti gestori delle sale
- definire i numerosi gravami ancora pendenti, proposti dai partecipanti per l'assegnazione della concessione del predetto gioco.

Per la gestione dei tributi dell'area tabacchi veniva chiesto all'Azienda di assicurare la riscossione delle entrate erariali derivanti dalla vendita dei tabacchi lavorati mediante il tradizionale controllo della circolazione e dei depositi fiscali di tali prodotti.

Per l'area tabacchi venivano, però, fissati specifici obiettivi strategici anche con riguardo alla missione istituzionale "prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari". In particolare, per quanto riguarda il controllo sulla circolazione dei tabacchi lavorati, sui depositi fiscali e sui fiammiferi venivano richiesti:

- l'attuazione entro il 1° luglio 2002 delle disposizioni relative alla vigilanza
- il supporto all'Autorità politica nell'analisi, nell'elaborazione e nella valutazione delle politiche fiscali nel comparto del tabacco lavorato.

Relativamente alla gestione del contenzioso relativo al contrabbando dei tabacchi si chiedeva l'avvio di un progetto finalizzato allo snellimento della relativa attività amministrativa che prevedesse la progressiva eliminazione dell'arretrato. Un altro obiettivo strategico si riferiva all'avvio di un progetto finalizzato ad una più efficiente gestione della custodia dei reperti sequestrati.

Nel corso del 2002 era previsto anche il definitivo trasferimento all'E.T.I. dei processi relativi alla gestione delle risorse umane provvisoriamente svolti per conto dell'Ente dall'Amministrazione, garantendo un impiego razionale delle risorse scaturenti dal nuovo assetto organizzativo.

Obiettivi strategici erano stabiliti per due dei cinque tipi di servizi rientranti tra gli oneri indivisibili:

- per l'attività di autogestione, la reingegnerizzazione dei processi;
- per i servizi informatici, la realizzazione di adeguati sistemi informatici di supporto, con particolare attenzione all'adeguamento dei sistemi contabili alle disposizioni vigenti.

Per un altro dei servizi rientranti tra gli oneri indivisibili, e cioè per la gestione del patrimonio immobiliare, veniva prevista una specifica attività progettuale, consistente nell'istituzione di uffici tecnici periferici allo scopo di realizzare un risparmio di gestione ed una migliore efficienza nello svolgimento dell'attività⁴².

Le risorse finanziarie assegnate con il bilancio erano di poco superiori ai 397 milioni di euro, di cui circa 387 milioni per spese correnti, 7,7 milioni per spese in conto capitale e 2,6 milioni per rimborso passività finanziarie. Il grosso degli stanziamenti per le spese correnti (320 milioni circa) riguardava il funzionamento, e di queste 284 milioni circa il personale, 31 beni e servizi e 5,2 l'informatica di servizio. Ai trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi venivano destinati 41,3 milioni, agli interventi 24,1 ed agli oneri comuni 1,6 milioni.⁴³ Per gli investimenti, la metà circa (3,6 milioni) si riferiva all'edilizia di servizio, 2,6 l'informatica di servizio e 1,6 impianti e automezzi). (All. 31)

Gli impegni sono stati del 35,85% inferiori agli stanziamenti: inferiore al previsto soprattutto la spesa corrente (-36,66%), e, nel suo ambito, quella per il personale (-40,48%) e per trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi (-39,57%). Inferiori agli stanziamenti, sia

⁴² Gli altri due servizi rientranti tra gli oneri indivisibili, per i quali, però, la direttiva non fissava obiettivi strategici né prevedeva specifiche attività progettuali, riguardano la formazione e l'acquisizione di beni e servizi, riscossione entrate varie, rendicontazione amministrativa.

⁴³ L'UPB 1.1.5 - Oneri comuni comprende solo i capp. 165 "Somma da versare in entrata a titolo di ammortamento di beni patrimoniali" e 153 "Avanzo finanziario della gestione".

pure per una percentuale più contenuta (-23,13%) anche gli interventi. Per l'informatica di servizio si registrano, invece, impegni maggiori del 43,76% agli stanziamenti. Gli impegni per investimenti sono stati solo del 7,36% inferiori agli stanziamenti, con lo scostamento ascrivibile esclusivamente all'edilizia di servizio (-15,78%), mentre risultano integralmente impegnati gli stanziamenti per l'informatica di servizio e impianti e automezzi. Perfetta corrispondenza tra impegni e stanziamenti anche per il rimborso di passività finanziarie.

Molto contenuti, per converso, risultano gli scostamenti tra consuntivato e programmato per quanto riguarda il budget economico: +1,1%, nel totale, con un importo consuntivato significativamente più elevato per gli ammortamenti beni materiali (+37,73%) e con una rilevante differenza in meno del costo per missioni (-35,32%) e di altri compensi al personale (-10,21%). Di poco superiori al programmato i costi del personale (+3,35%). (All. 32)

Per quanto riguarda le risorse umane, la programmazione 2002 prevedeva una riduzione dell'8,2% rispetto a quella del 2001 (1.524.115 ore/persona rispetto a 1.659.799). A consuntivo ne risultano, invece, impiegate 1.681.913, con una differenza in più del 10,4% rispetto al programmato. Gli scostamenti maggiori hanno riguardato gli oneri indivisibili (+21,1%) ed al loro interno l'attività di autogestione (+29,1%), per la quale era stato, sì, operato un ridimensionamento rispetto al programma 2001, ma solo del 5,5%. Sempre nell'ambito della funzione "oneri indivisibili", uno scostamento in più ancora più elevato (+41,5%) ha interessato l'attività di acquisizione di beni e servizi, riscossioni entrate varie e rendicontazione amministrativa, che, come nel caso dell'autogestione, comprende anche le risorse impiegate nella gestione dei nuovi giochi acquisiti dall'Amministrazione nel corso del 2002, ma di cui non sono stati però forniti elementi per poterne quantificare l'incidenza. In linea con il programmato le risorse per la formazione (che erano state aumentate del 54,9% rispetto al programma 2001) e di poco superiore al previsto (+1,4%) quelle per i servizi informatici, anch'esse incrementate e di una percentuale superiore (+71,1%). (All. 33)

Per la gestione dei tributi nell'area giochi l'aumento delle risorse programmate (+125,9%) e impiegate (+16,8%) ha riguardato esclusivamente il bingo, mentre nell'area tabacchi si è concentrato sulle attività inerenti alla riscossione ed al versamento dell'imposta di consumo e dell'IVA sui tabacchi lavorati (+6,9% le ore programmate nel 2002 rispetto al 2001 e +21,3% le ore consuntivate rispetto a quelle programmate).

Alla funzione "prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari" dell'area tabacchi erano state assegnate in sede di programmazione risorse di poco superiori a quelle programmate nel 2001 (420.707 ore/persona rispetto a 407.263, +3,3%). Il consuntivo indica un impiego superiore dell'11,5%, con la maggiore differenza concentrata nel servizio di controllo sulla circolazione dei tabacchi lavorati, sui depositi fiscali e sui fiammiferi (+32,6%), per il quale era stato già programmato un consistente aumento rispetto al 2001 (+14,9%). Un significativo scostamento in più ha riguardato anche la gestione dei reperti di contrabbando sequestrati (+13,8%), per la quale la programmazione 2002 aveva lasciato invariato il livello delle risorse rispetto al programma 2001 (90.500 ore/persona).

Un quadro completo e sistematico degli obiettivi progettuali e delle relative attività, dei risultati attesi e di quelli rilevati a consuntivo per l'AAMS è riportato nell'allegato 34, costruito sulla base degli elementi informativi forniti dall'Amministrazione e di altri ricavati dal referto del SInCo. Dal prospetto risultano abbastanza evidenti sia i risultati positivi acquisiti (incremento dei proventi del lotto e delle imposte sui tabacchi, un certo miglioramento per le lotterie tradizionali e istantanee, attivazione dei presidi tecnici per la gestione e la cura del patrimonio immobiliare), sia gli insuccessi, i ritardi e le difficoltà (insoddisfacenti risultati per bingo e vendita dei t.l.e. sequestrati, permanere di un ampio contenzioso, ritardi nel trasferimento all'ETI della gestione del personale addetto allo stesso ente, con il conseguente persistere di situazioni di scarsa trasparenza ancora all'immediata vigilia della privatizzazione).

Con riguardo ai risultati conseguiti, un'attenzione particolare merita, però, il recupero di gettito che si registra in termini di provento lordo del lotto, passato da 7.339 nel 2001 a 7.863 milioni di euro nel 2002 (+7,14%). Ancora più elevata, in termini relativi, risulta la lievitazione del provento netto, aumentato da 2.304 a 3.828 milioni di euro (+66,15%), secondo i dati del bilancio dello Stato, e da 1.763 a 2.452 milioni di euro (+39,08%), secondo i dati di bilancio dell'AAMS.

Come già segnalato nelle relazioni sul rendiconto di precedenti esercizi finanziari, continuano, però, ad emergere, come si vede, sistematici disallineamenti, per quanto riguarda il provento netto del lotto, tra i dati del bilancio dello Stato ed i dati del bilancio dell'AAMS, dovuti alla differenza tra le spese contabilizzate dall'AAMS per vincite, aggio ai rivenditori e compenso ai concessionari (5.411 milioni di euro nel 2002) e le somme assegnate ai Monopoli per la gestione (4.035 milioni di euro nel 2002). Come si vede dal prospetto che segue, nel periodo 1997-2002 solo nel 1999 l'assegnazione è stata maggiore delle spese dell'esercizio: in quell'anno sono stati assegnati ai Monopoli 9.951 milioni di euro rispetto a spese registrate nel consuntivo dell'Azienda per 6.699 milioni di euro. Ciò ha consentito di operare regolazioni contabili a carico della spesa per 3.251 milioni di euro, con la conseguenza di contabilizzare in consuntivo come versamenti residui un corrispondente importo di resti da versare che si erano accumulati negli anni precedenti proprio per effetto della minore disponibilità di risorse assegnate per le spese di gestione del lotto rispetto alle spese effettivamente sostenute dall'AAMS e dalla stessa di anno in anno trattenute corrispondentemente decurtando l'importo del provento netto.

Come risulta dall'Allegato 35, nel 1999 e nel 2000 si sono venuti nuovamente formando resti da versare di competenza che risultano versati nell'esercizio successivo, evidentemente per effetto di regolazioni contabili. Il resto da versare della competenza 2001, pari a 1.390 milioni di euro, non risulta tuttavia né versato, né come da versare residui nel rendiconto 2002, nel quale risulta, invece, un resto da versare di competenza dell'esercizio per un importo di 1.385 milioni di euro, quasi pari, cioè, al resto di competenza dell'anno precedente. Si tratta, come si vede, di incongruenze contabili che meritano di essere chiarite da parte dell'AAMS e della RGS.

Provento netto del lotto

(in MEURO)

ANNO	Dati Bilancio dello Stato	A	Dati A.A.M.S.	B	Differenza B - A
1997	Provento lordo (cap. 1801)	4.537	Valore delle giocate	4.537	0
	Assegnazione ai Monopoli per la gestione (cap. 4777) (1)	2.479	Spese (Vincite, aggio ai rivenditori e compenso ai concessionari)	3.259	780
	Provento netto	2.058	Provento netto	1.278	-
1998	Provento lordo (cap. 1801)	6.357	Valore delle giocate	6.357	0
	Assegnazione ai Monopoli per la gestione (cap. 4777)(1)	3.330	Spese (Vincite, aggio ai rivenditori e compenso ai concessionari)	4.768	1.438
	Provento netto	3.027	Provento netto	1.589	-
1999	Provento lordo (cap. 1801)	10.090	Valore delle giocate	10.090	0
	Assegnazione ai Monopoli per la gestione (cap. 4777)(1)	9.951	Spese (Vincite, aggio ai rivenditori e compenso ai concessionari)	6.699	-3.251
	Provento netto	142	Provento netto	3.390	-
2000	Provento lordo (cap. 1801)	7.350	Valore delle giocate	7.350	0
	Assegnazione ai Monopoli per la gestione (cap. 2180)(1)	4.698	Spese (Vincite, aggio ai rivenditori e compenso ai concessionari)	5.051	353
	Provento netto	2.652	Provento netto	2.299	-
2001	Provento lordo (cap. 1801)	7.339	Valore delle giocate	7.339	0
	Assegnazione ai Monopoli per la gestione (cap. 2180)(1)	5.035	Spese (Vincite, aggio ai rivenditori e compenso ai concessionari)	5.576	541
	Provento netto	2.304	Provento netto	1.763	-
2002	Provento lordo (cap. 1801)	7.863	Valore delle giocate	7.863	0
	Assegnazione ai Monopoli per la gestione (cap. 1634)(1)	4.035	Spese (Vincite, aggio ai rivenditori e compenso ai concessionari)	5.411	1.376
	Provento netto	3.828	Provento netto	2.452	-

(1) detta assegnazione affluisce al cap. 3001 del bilancio di Entrata dei Monopoli.

Con l'ormai prossima privatizzazione dell'Ente tabacchi (ETI) giungerà a termine la presenza dello Stato nella produzione di tabacchi lavorati, ma restano naturalmente ferme le responsabilità pubbliche per quanto riguarda l'acquisizione delle relative entrate fiscali e la connessa attività di contrasto del fenomeno del contrabbando⁴⁴. Su tale ultimo tema è stata svolta dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato un'apposita indagine⁴⁵ che si è conclusa evidenziando:

- il completo fallimento della previsione normativa di cessione dei t.l.e. sequestrati, per i quali esistono appositi capitoli nel bilancio di entrata;
- la mancata considerazione unitaria del fenomeno da parte dell'Amministrazione e la conseguente assenza di un costante congruo monitoraggio, che, a sua volta, si ripercuote sull'organicità delle strategie di contrasto adottate, degli obiettivi fissati, delle modalità di

⁴⁴ Lo svolgimento delle relative attività coinvolge la responsabilità anche delle Dogane e della Guardia di finanza.

⁴⁵ "Indagine sui proventi della vendita di tabacchi lavorati esteri sequestrati e sull'efficacia delle azioni di contrasto del contrabbando dal 1992 in poi", *Deliberazione n. 13/2003/G* del 12 marzo 2003.

svolgimento coordinato dell'azione di contrasto, della valutazione dei risultati conseguiti, dell'adozione di eventuali interventi di autocorrezione;

- un evidente calo di attenzione - da ricollegarsi al minore allarme sociale, dopo i gravissimi fatti di sangue di alcuni anni fa - che sembra da registrare in merito al fenomeno del contrabbando di tabacchi lavorati esteri e che si sostanzia, in particolare, nell'insufficiente definizione delle direttive generali in materia, da una parte, e nel pratico abbandono di qualsiasi concreto tentativo di indurre i produttori esteri ad attivamente collaborare, anche facendo ricorso a forme di sanzioni commerciali efficacemente sperimentate all'inizio degli anni '90, dall'altra.

4.5.2 Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze.

La direttiva annuale del Ministro indicava per la Scuola una serie di obiettivi formativi strettamente correlati con la nuova realtà operativa e con le nuove sfide dell'ex Ministero delle finanze e, tendenzialmente, del nuovo Ministero integrato.

Le aree prioritarie dell'attività formativa sono quelle dell'interpello e delle professionalità specialistiche per le materie più interessate dalle modifiche legislative, nonché quelle della managerialità e della formazione di alto livello richieste dal nuovo modello organizzativo per agenzie, da realizzare anche attraverso la stipula di convenzioni con Università ed enti esterni pubblici e privati. Oltre a quelli formativi, alla Scuola venivano affidati obiettivi di ricerca e di studio, con elaborazione di materiale didattico originale, di supporto all'azione di riforma conseguente alle modifiche apportate al Titolo V della Costituzione, nonché di implementazione, monitoraggio e manutenzione evolutiva del nuovo sistema informativo e contabile, di allestimento di adeguata formazione per il personale addetto alle relative procedure, dell'attuazione del piano di ristrutturazione e di riorganizzazione della biblioteca e di implementazione del sito Web.

Un rilievo particolare l'ha assunto proprio l'attività formativa finalizzata alla gestione dell'attività di interpello, divenuta particolarmente impegnativa a seguito della generalizzazione dell'istituto operata dalla legge n.212/2000, rispetto alle limitate fattispecie previste dalla legge n.413/91 che l'aveva introdotto. Alla formazione per l'interpello è stato, infatti, finalizzato un apposito progetto, al di fuori dei finanziamenti ordinari, al quale sono stati destinati due milioni e 336 mila euro nel 2001 ed oltre 3 milioni di euro nel 2002.

Per quanto riguarda gli stanziamenti ordinari, va evidenziato che in entrambi gli anni agli stanziamenti di bilancio sono seguite variazioni in aumento - di un milione 258 mila euro nel 2001 e di ben sei milioni 559 mila euro nel 2002. La peculiarità da segnalare è che gli stanziamenti in bilancio del 2002 erano stati stabiliti ad un livello inferiore di oltre il 25% a quello del 2001 e nonostante l'esigenza, poi, insorta della variazione in aumento. Anche in ragione degli ambiziosi obiettivi assegnati si è così resa necessaria per il 2002 una variazione di bilancio in aumento, superiore, non solo a quella del 2001, ma allo stesso stanziamento in bilancio (6.559.000 euro rispetto a 4.985.984, +31,5%). Le risorse complessivamente assegnate alla Scuola sono nel 2002 ammontate a 14.637 migliaia di euro, rispetto a 10.276 nel 2001, con un aumento del 42,4%. Alle risorse assegnate vanno poi aggiunte nel 2002 entrate proprie per circa 1.639 migliaia di euro, che fanno lievitare ad oltre 16.276 migliaia di euro le risorse finanziarie utilizzate dalla Scuola nel 2002. (All. 36)

Gli indicatori quantitativi dell'attività svolta evidenziano risultati generalmente, e coerentemente, migliori di quelli dell'esercizio precedente. E', infatti, aumentato il numero dei corsi realizzati (da 681 a 1.020, +49,78%) e dei partecipanti (da 17.771 nel 2001 a 26.316 nel 2002, +48,08%). Ma ancora di più è aumentato il numero delle ore di formazione erogate (da 270.252 a 580.097, +114,65%), sicché è aumentato il numero delle ore per partecipante (da 15,21 nel 2001 a 22,04 nel 2002, +44,90%). Sono conseguentemente aumentati, ma di poco, il costo medio unitario per edizione (del 5,75%, da circa 15.090 a circa 15.957 euro), ed il costo

medio unitario per partecipante (+6,96%, da 578 a 618 euro). E' invece diminuito - del 26,21%, da 38,02 a 28,06 euro - il costo medio unitario per ora di formazione. Pur mancando gli elementi informativi necessari in ordine alla qualità, ed alle stesse modalità, dell'attività formativa svolta, si può fondatamente ipotizzare che questa maggiore efficienza sia sostanzialmente riconducibile alla ripartizione su una base molto più ampia di oneri generali di particolare pesantezza e rigidità.

Mancano altresì gli elementi indispensabili per formulare altri tipi di valutazione. In particolare, nessun giudizio può essere espresso, allo stato attuale, sull'effettiva idoneità della Scuola, da una parte, a fungere da sede di formazione per l'intero Ministero dell'economia e delle finanze e non più della sola Amministrazione tributaria (ma, in ogni caso, non della Guardia di finanza, che si avvale di autonome strutture formative), e, dall'altra, a vedersi equiparata *ope legis* al sistema universitario, anche per quanto riguarda il reclutamento e la circolazione dei docenti.

5. Attendibilità ed affidabilità dei dati contabili.

5.1 Capitoli per memoria.

I capitoli di spesa⁴⁶ del Ministero delle finanze iscritti in bilancio "per memoria" sono 14 e risultano distribuiti in 2 diversi CdR, politiche fiscali e guardia di finanza. Dodici di questi capitoli risultano far parte delle spese correnti, mentre soltanto 2 (capp. 7915 e 7860) riguardano spese in conto capitale.

Da segnalare i capp. 3561 (CdR politiche fiscali) e 4371 (CdR Guardia di Finanza) che, a fronte di iscrizione in bilancio per memoria, presentano stanziamenti definitivi di competenza pari rispettivamente a 2.807.998 euro e 1.124.297 euro e stanziamenti definitivi di cassa di 3.765.462 euro e 1.124.297 €. Entrambi i capitoli sopra evidenziati riguardano le spese correnti. Complessivamente i 14 capitoli presentano stanziamenti definitivi di competenza per un totale di euro 5.063.393 e stanziamenti definitivi di cassa di euro 6.812.372.

⁴⁶ **4350** somme occorrenti per il pagamento dei residui passivi perenti di spese correnti per i quali risulta soppresso il capitolo di provenienza.

4371 indennità di licenziamento e similari. Indennità per una volta tanto ai mutilati ed invalidi paraplegici per causa di servizio.

7860 somme occorrenti per il pagamento dei residui passivi perenti di spese in conto capitale per i quali risulta soppresso il capitolo di provenienza.

3509 spese per interessi o rivalutazione monetaria per ritardato pagamento delle retribuzioni, pensioni e provvidenze di natura assistenziale a favore dei creditori dell'amministrazione.

3530 spese di pubblicità.

3549 spese per il rilascio di documenti mediante apparecchi di riproduzione.

3556 somme occorrenti per il versamento agli aventi diritto dei proventi relativi al contenzioso monopoli già introitati a titolo non definitivo.

3561 restituzione dell'eccedenza sul prezzo di vendita dei beni immobili espropriati ai debitori morosi di imposte e quanto dovuto allo stato. Spese sostenute per la procedura di vendita dei beni pignorati.

3800 vincite al lotto.

3801 premi richiesti dai vincitori del concorso pronostici enalotto non corrisposti entro il termine regolamentare.

3831 interessi di mora eventuali da corrispondere alla commissione delle comunità europee per ritardati versamenti delle risorse proprie.

3975 somme occorrenti per il pagamento dei residui passivi perenti di spese correnti per i quali risulta soppresso il capitolo di provenienza.

3879 indennità di licenziamento e similari. Indennità per una volta tanto ai mutilati ed invalidi paraplegici per causa di servizio.

7815 somme occorrenti per il pagamento dei residui passivi perenti di spese in conto capitale per i quali risulta soppresso il capitolo di provenienza.

5.2 Scostamenti tra previsioni iniziali e definitive.

Per il Ministero delle finanze i capitoli che presentano scostamenti superiori al-15% tra previsioni iniziali e definitive sono 22 e riguardano principalmente le spese correnti, ad eccezione del cap. 7770 (spese in conto capitale). I capp. considerati risultano appartenere al CdR Dipartimento per le politiche fiscali (16)⁴⁷ al CdR Guardia di finanza (6)⁴⁸.

(in euro)

Centro di responsabilità	Stanziamenti iniz.		Stanziamenti def.		Diff. assoluta
		distrib. %		distrib. %	
Dip. politiche fiscali	1.476.920.257	95,73	3.000.583.800	97,19	1.523.663.543
Guardia di Finanza	65.881.426	4,27	86.774.140	2,81	20.892.714
Totale	1.542.801.683	100	3.087.357.940	100	1.544.556.257

Per quanto attiene al CdR politiche fiscali il maggior scostamento in termini assoluti si rileva nel cap. 4015 con una differenza tra stanziamenti iniziali e definitivi pari a € 620.706.549 (80,12%). Il cap. 4248 con una differenza di € 6.283.293 (46,66%) risulta invece essere quello con le medesime caratteristiche facente capo al CdR Guardia di Finanza.

Il valore percentuale più alto per le Politiche fiscali e per la Guardia di Finanza si rileva rispettivamente nei capp. 3557 (108.714,6% essendo la previsione variata da 47 mila euro a 102,72 milioni di euro) e 4205 (93,45%).

⁴⁷3557 rimborso ai concessionari delle spese per le procedure esecutive.

3812 restituzioni e rimborsi di altre imposte, tributi, contributi e addizionali.

3537 spese per la divulgazione del nuovo sistema tributario e per la redazione e pubblicazione di bollettini, guide e notiziari, spese per iniziative per l'informazione e l'assistenza del contribuente.

3857 somma da versare all'entrata del bilancio dello stato per i crediti d'imposta fruiti da soggetti che provvedono all'allaccio alla rete di teleriscaldamento alimentata da energia geotermica e da biomassa.

3539 manutenzione, riparazione ed adattamento di locali e dei relativi impianti degli uffici centrali e periferici dell'amministrazione finanziaria.

3935 spese per il funzionamento della scuola superiore delle spese per l'organizzazione e la partecipazione a convegni, congressi, organismi, mostre ed altre manifestazioni nazionali e internazionali. Economia e delle finanze.

3534 spese per l'organizzazione e la partecipazione a convegni, congressi, organismi, mostre ed altre manifestazioni nazionali e internazionali.

3820 restituzione anche mediante compensazione in sede dei versamenti unitari, degli oneri gravanti sugli autotrasportatori di merci per effetto degli incrementi di accisa sul gasolio per autotrazione.

4015 indennità per ritardato sgravio di imposte pagate. Interessi di mora da corrispondere ai contribuenti sulle somme indebitamente riscosse dall'erario per imposte dirette.

3543 spese per acquisto di cancelleria, di stampati speciali e quanto altro possa occorrere per il funzionamento degli uffici - noleggio e trasporto mobili, macchine e impianti.

3532 acquisto, manutenzione, noleggio ed esercizio di mezzi di trasporto.

3862 somma da riversare all'entrata del bilancio dello stato per i crediti di imposta fruiti dalle imprese costruttrici o importatrici di autoveicoli nuovi in relazione ai contributi previsti come incentivi per la rottamazione.

3500 spese per missioni all'interno, all'estero e per trasferimenti.

3861 somma da versare all'entrata del bilancio dello stato per i crediti d'imposta fruiti dalle piccole e medie imprese, per nuove assunzioni.

3845 spese per i compensi spettanti ai centri autorizzati di assistenza fiscale.

7770 spese per acquisto di attrezzature e apparecchiature non informatiche, di mobilio e di dotazioni librerie.

⁴⁸ 4205 spese per missioni all'interno e all'estero del personale civile.

4248 canoni d'acqua e spese per provvista di acqua potabile. Spese per trasporto viveri ed oggetti vari per i reparti ubicati in località disagiate. Spese per l'energia elettrica e per illuminazione locali, per estrazione e sollevamento acqua.

4249 combustibili ed energia elettrica per riscaldamento, per funzionamento cucine e refettori, bagni e mezzi campali. Spese per conduzione impianti.

4245 spese per il servizio sanitario.

4283 acquisto, riparazione e manutenzione di armi, di materiale di precisione, di materiale ottico, di buffetterie di elementi e di armadi metallici per la custodia di armi e munizioni; acquisto di munizioni.

4316 spese per il servizio aereo e navale.