

- per le ispezioni ipotecarie sia non telematiche (+160,8 per cento e +167,0 per cento), che in via telematica (+61,1 e + 60,1), nonché le formalità (+5,1 per cento e +6,8 per cento), *per quanto riguarda la pubblicità immobiliare;*
- per i telematici sister (+41,8 per cento e +31,4 per cento), per le richieste di aggiornamento e mappe e basi censuarie (+16,6 e +5,4 per cento), per il totale visure e certificati (+10,9 per cento e +12,1 per cento), per le domande di voltura acquisite (+7 per cento e +5,9 per cento), per le richieste di denunce e variazione di unità del catasto fabbricati (+4,3 e +10,2 per cento) e per gli atti di aggiornamento del catasto terreni (+3,5 per cento e +5,7 per cento), *per quanto riguarda i servizi catastali e cartografici.*

Scostamenti in negativo rispetto sia al consuntivo 2002, sia al programma 2003, si riscontrano:

- per le visure e certificati catastali cartacei (-10,8 per cento e -1,9 per cento) *relativamente ai servizi catastali e cartografici;*
- certificazioni ipotecarie (-11,1 per cento e -4,3 per cento) *per quanto riguarda la pubblicità immobiliare;*
- per la bonifica e allineamento toponimi (-33 per cento e -1,5 per cento) *per l'allineamento banche dati nella Anagrafe dei Beni Immobiliari (ABI).*

Riguardo al progetto strategico della costituzione dell'Anagrafe dei Beni Immobiliari (ABI), oltre la metà, e principalmente quelli relativi all'informatizzazione dei documenti ed al recupero dell'arretrato, presentano scostamenti negativi tra quanto programmato rispetto al consuntivo 2002, ma risultati positivi rispetto agli obiettivi posti e precisamente:

- per la rasterizzazione e vettorizzazione delle planimetrie delle u.i.u. (-66 per cento e +25,1 per cento) e per la validazione delle note di iscrizione e trascrizione rasterizzate e dei relativi dati alfanumerici (-38,9 per cento e +20,4 per cento) *riguardo all'informatizzazione dei documenti;*
- per il recupero istanze (-73,4 per cento e +7,7 per cento), per le volture terreni e fabbricati (-55,4 per cento e +0,4 per cento) e per la denunce di accatastamento e variazioni catastali (-10 per cento e +14,8 per cento) *riguardo al recupero dell'arretrato.*

Per quanto riguarda le missioni ed i progetti istituiti nel 2003, i risultati positivi rispetto al programmato si presentano nel numero degli incarichi per la cartolarizzazione (+21,9) e in quelli per lavori (+60,7 per cento), per consulenze tecniche (+17,2 per cento) e per stime erariali (+13,5 per cento). Contrariamente sono stati conseguiti risultati inferiori a quelli programmati per gli incarichi per consulenze specialistiche (-22,6 per cento), per stime business (-20,9 per cento) e fiscali (-19,1 per cento).

I quattordici indicatori di qualità/efficacia previsti, peraltro limitatamente all'attività istituzionale ordinaria, (cinque dei quali introdotti nel 2003) evidenziano tutti, da parte loro, uno scostamento in positivo rispetto al programma, ad eccezione del rapporto tra le domande di annotazione eseguite su quelle accettate relativamente alla pubblicità immobiliare. L'indicatore che presenta in assoluto lo scostamento più elevato riguarda l'attivazione del modello unico informatico (+30 per cento): infatti, sebbene anche gli indici di deflusso delle domande di voltura e degli atti inseriti in banca dati siano consistenti (+35 per cento e +16 per cento), gli stessi si rapportano ad un programma decisamente inferiore a quanto consuntivato nel 2002 (-21 per cento e -13 per cento) (All. 18).

4.4.4.3. 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 dei progetti strategici, individuati come attività istituzionale straordinaria nel 2002.

Con riguardo alle attività ordinarie, l'azione svolta nel corso del 2003 dall'Agenzia si è concentrata sostanzialmente nel miglioramento della qualità dei servizi resi, mediante determinazione di obiettivi di risultato legati alla qualità del servizio e alla relativa misurazione ed alla semplificazione dei sistemi di accesso alla banche dati catastali e ipotecarie da parte di cittadini, enti e organismi professionali, mediante il potenziamento del sistema telematico e l'attivazione di nuove procedure di aggiornamento.

La qualità dei servizi si misura mediante: la *carta della qualità dei servizi*, pubblicata per la prima volta nel 2003 (disponibile anche sul sito Internet): oltre a fornire informazioni sui servizi catastali e di pubblicità immobiliare, sulle modalità di erogazione, sui prezzi e tempi necessari, prevede modalità di ascolto dell'utenza e l'*ascolto dell'utenza* con la quale l'Agenzia rileva la soddisfazione degli utenti, intervenendo nelle situazioni di criticità. Nel 2003 si è conclusa la prima rilevazione della qualità percepita dagli utenti dei servizi di pubblicità immobiliare e si è svolta la seconda rilevazione presso gli utenti dei servizi catastali. L'Agenzia collabora inoltre con l'Osservatorio della Soddisfazione del Contribuente costituito presso il Dipartimento per le politiche fiscali.

Le iniziative di semplificazione delle modalità di accesso alle banche dati, riguardano:

- il settore catastale, tramite il sistema SISTER -Servizi telematici del Territorio- con il quale è possibile effettuare via rete, su tutto il territorio nazionale, visure catastali ed ipotecarie⁹⁶. Il sistema fornisce informazioni interrogando basi dati distribuite in tutti gli uffici periferici dell'Agenzia ed il servizio è fornito in modalità *web based*. L'utilizzo di tali servizi risulta praticamente raddoppiato rispetto al 2001. Infatti, la percentuale di visure catastali effettuate in via telematica nel 2003 è passata dal 18 al 44,5 per cento, mentre quella delle ispezioni ipotecarie dal 20 al 37,5 per cento;
- il settore della pubblicità immobiliare: tutti gli adempimenti relativi agli atti immobiliari vengono effettuati attraverso la trasmissione telematica di un unico modello corredato da tutta la documentazione necessaria, con contestuale pagamento dei tributi. I 4.800 notai abilitati al servizio a tutto il 2003 (erano 1.200 nel 2002) possono, direttamente dal proprio studio e con un'unica operazione, effettuare tutti gli adempimenti di loro competenza e ricevere in via telematica la ricevuta di registrazione e tutte le informazioni sullo stato della pratica. Sono state registrate *on line* il 50 per cento delle formalità ipotecarie relative a compravendite - 600.000 su 1.200.000 (erano 70.000 nel 2002), mentre solo il 12 per cento di quelle relative ad altri atti immobiliari - 280.000 su 2.400.000 (erano 10.000 nel 2002)⁹⁷.

Relativamente allo sviluppo dei servizi per il mercato⁹⁸, gli impegni derivanti dalle attività di cartolarizzazione hanno comportato, rispetto a quanto previsto nel Piano, maggiori volumi di produzione di circa il 22 per cento ed un maggiore impegno di risorse per circa 113.000 ore, che si sono rese necessarie anche per assicurare il rispetto delle scadenze imposte dal processo, con conseguente contenimento nelle altre tipologie di servizio.

⁹⁶ *Visure catastali*: ricerca sui dati indice (soggetti, immobili, indirizzi) relativamente ad una provincia, ricerca del soggetto a livello nazionale, interrogazione semplificata delle rendite, situazione attuale e storica di terreni e fabbricati, estratti di mappa, interrogazione dei punti fiduciali presenti sulle mappe; *visure ipotecarie*: ricerca di tutti gli atti risultanti a carico di un soggetto e/o immobile in un determinato ambito circoscrizionale e la possibilità di visionare il contenuto delle note di trascrizione.

⁹⁷ Un effetto associato a tale innovazione potrà essere, in futuro, quello di esonerare i cittadini dall'obbligo di presentazione della dichiarazione di variazione ICI, in quanto gran parte dei dati relativi, contenuti nel modello trasmesso in via telematica, potranno essere forniti ai Comuni dall'Agenzia, tuttavia, nel 2003 solo a 10 comuni a cui sono state trasmesse le Dichiarazioni ICI.

⁹⁸ Business complementari nel 2002.

L'offerta dei servizi per il mercato ha permesso di conseguire, per il 2003, ricavi per un ammontare di circa 13,4 milioni di euro (+65 per cento rispetto al 2002 quando l'importo complessivo fu di 8,1 milioni di euro), di cui 7,6 derivanti dal processo di cartolarizzazione (+81 per cento) e 5,8 (+49 per cento) derivanti dalle altre convenzioni.

Le criticità di particolare rilevanza, e sulle quali è stata svolta un'apposita indagine nell'ambito del programma dei controlli della Sezione di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato⁹⁹, vanno individuate nell'area dei progetti strategici¹⁰⁰ e soprattutto nell'attuazione del decentramento delle funzioni catastali, previsto dal d.lgs. n. 112 del 1998 e nella generale revisione degli estimi.

Le difficoltà connesse all'attuazione del decentramento possono essere lette nell'impiego delle risorse a tal fine programmate con un +18,5 per cento rispetto a quanto consuntivato nel 2002 (250.000 ore persona sulle 211.000 consuntivate), ma il cui utilizzo è stato pari al 46,7 per cento in meno del programmato (133.000 ore persona) ed il 36,8 per cento in meno del consuntivato 2002. Il decentramento, come già detto, ha comportato la necessità di trasformare l'infrastruttura fisica ed applicativa da *client – server* ad architettura web e, nel 2003, è stata completata la migrazione al nuovo sistema di 75 dei 102 uffici provinciali. Inoltre è stata attivata, presso 25 Uffici provinciali, la procedura informatica Pregeo 8¹⁰¹.

Il decentramento di funzioni agli enti locali sconta, così come riferisce l'Agenzia, una serie di difficoltà relative sia al disagio manifestato dalle OO.SS. per il timore e le insicurezze in merito agli spostamenti del personale e per una paventata utilizzazione non professionalmente adeguata nell'impiego diretto presso i Comuni, sia alle incertezze dei Comuni circa le modalità di esercizio delle funzioni. Oltre la metà dei Comuni non ha manifestato i propri intendimenti in merito all'assunzione (o delega in convenzione) delle funzioni catastali. L'apertura di sportelli catastali decentrati - sono stati attivati nel 2003 (in relazione alle richieste pervenute dai Comuni) 233 sportelli, che si sono aggiunti ai 70 già in funzione alla data del 31 dicembre 2002 - sollecitata anche in sede parlamentare da risoluzioni della Commissione Finanze della Camera dei Deputati, risponde a esigenze avvertite dai comuni e dai cittadini e consente all'Ente locale di acquisire più puntuali conoscenze sulla gestione e l'utilizzo del dato catastale, facilitando gli adempimenti tecnici e di accertamento fiscale sugli immobili di competenza.

Nell'ambito delle attività avviate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (Ufficio del Commissario Straordinario del Governo per il federalismo amministrativo) per l'elaborazione di uno schema di DPCM attuativo è stata, pertanto, favorevolmente valutata, con il contributo di tutti i soggetti coinvolti, un'ipotesi di decentramento "flessibile", in grado di consentire a ciascun Comune di gestire direttamente un numero variabile di funzioni catastali, delegando le rimanenti all'Agenzia del territorio. In base agli orientamenti più di recente consolidatisi, ciò sarebbe consentito, oltre che dal d.lgs. n. 112 del 1998, da quanto disposto dall'art. 57 comma 2 del d.lgs. n. 300 del 1999, che prevede, appunto, la possibilità

⁹⁹ Indagine "Decentramento del catasto. Attività di recupero dell'arretrato" deferita alla Sezione del controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato: adunanza del 11 giugno 2004.

¹⁰⁰ Attività istituzionali straordinarie nel 2002.

¹⁰¹ La procedura Pregeo viene utilizzata, già dal 1988, per la presentazione e gestione degli atti di aggiornamento del catasto terreni, sia per gli aspetti cartografici che amministrativo-censuari. La nuova versione (Pregeo 8), oltre a mantenere le funzionalità già presenti nella precedente (Pregeo 7.52), permette di ampliare le possibilità operative di predisposizione e di trattamento degli atti geometrici di aggiornamento con la nuova metodologia di rilevamento satellitare G.P.S. (Global Position System), con l'inserimento delle misure altimetriche e con la presentazione di un estratto di mappa digitale aggiornato; consente, inoltre, di ampliare con il dato altimetrico la cartografia catastale implementandone la sua utilizzabilità anche per fini civilistici; e può fornire un ulteriore supporto agli Enti che sono proposti alla gestione, per qualunque scopo, del territorio di propria competenza. Con la nuova versione tutti i documenti afferenti gli atti di aggiornamento del catasto terreni sono disposti in formato digitale, consentendo anche per questi la presentazione telematica.

per gli Enti locali di “attribuire alle agenzie fiscali, in tutto o in parte, la gestione delle funzioni ad essi spettanti, regolando con autonome convenzioni le modalità di svolgimento dei compiti e degli obblighi che ne conseguono”.

Rilevanti difficoltà 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 200 mila ore/persona (l'1,2 per cento del totale risorse programmato): a consuntivo ne risultano impiegate 55 mila, pari allo 0,3 per cento del totale, con uno scostamento in meno del 72,5 per cento. Riguardo al recupero dell'arretrato, il dato evidente per il 2003 è l'utilizzo esclusivamente di personale a tempo determinato (ex LSU), con un incremento del 25,5 per cento rispetto al consuntivo 2002.

L'Agenzia riferisce come prossime ad essere superate siano le gravi criticità che hanno impedito di procedere, nei tempi previsti, alla revisione degli estimi indicata dalle pregresse normative e, per ultimo, all'esercizio della delega prevista dalla legge n. 133 del 1999. L'esigenza sarebbe, infatti, di non procedere a una mera rivisitazione delle precedenti tariffe reddituali, ma di varare, piuttosto, sulla base di una nuova norma primaria, una riforma del sistema estimale, a base patrimoniale, ma idoneo anche alla determinazione di elementi di redditività degli immobili, adeguando lo stesso, dopo circa un cinquantennio, alla realtà urbanistica, edilizia ed economica, profondamente mutata. In particolare, il nuovo sistema estimale dovrebbe perseguire l'equità fiscale, essere trasparente e comprensibile, essere dinamico e in costante perfezionamento e garantire la certezza della sua operatività, in tempi ragionevolmente limitati.

In coerenza con le previsioni dei piani approvati in Convenzione, sono state condotte le attività preparatorie e sperimentali, oltre quelle preliminari come la formazione, e che hanno condotto all'acquisizione dell'ipotesi di metodologia generale e alla stessa predisposizione di schemi di regolamento e di manuali operativi, ovviamente da rivedere secondo i contenuti definitivi dell'eventuale norma primaria.

Gli obiettivi relativi ai progetti strategici, come risulta dal quadro degli indicatori di produzione, sarebbero stati anch'essi superati – ed in misura significativa – in sei casi su sette: rasterizzazione e vettorizzazione delle planimetrie delle u.i.u. (+25,1 per cento), validazione delle note di iscrizione e trascrizione rasterizzate e dei relativi dati alfanumerici (+20,4 per cento), denunce di accatastamento e variazioni catastali (+14,8 per cento), allineamento mappe numeriche e non numeriche CT e CEU (+12,6 per cento) e recupero istanze (+7,7 per cento). Per le volture terreni e fabbricati (+0,4 per cento) e per la bonifica e allineamento toponimi (-1,5 per cento), si ha un risultato sostanzialmente in linea con l'obiettivo, mentre non risulterebbe raggiunto per gli Atti di aggiornamento cartografici, fabbricati rurali e variazioni colturali (-15,3 per cento).

4.4.5. Agenzia del demanio.

L'Agenzia del demanio, continua ad essere interessata, da processi di evoluzione per quanto riguarda sia le missioni, sia il modello e soprattutto l'assetto organizzativo. La riorganizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze, avvenuta ad opera del Decreto legislativo n. 173 del 3 luglio 2003¹⁰², prevede, come esplicitato nel par. 4.1.1, la trasformazione dell'Agenzia del demanio in ente pubblico economico¹⁰³. Le modificazioni introdotte non hanno tuttavia determinato un mutamento delle finalità istituzionali dell'ente. Dette finalità risultano quindi confermate e prevedono la gestione economica e la valorizzazione del demanio e del patrimonio dello Stato nonché lo sviluppo del sistema informativo dei beni. Sono stati posti in essere gli strumenti previsti dal decreto legislativo n.

¹⁰² Pubblicato sulla G.U. n. 161 del 14 luglio 2003.

¹⁰³ Il progetto originario di riorganizzazione prevedeva che tale processo potesse interessare anche l'Agenzia del Territorio.

173 del 2003 per l'organizzazione e la gestione delle attività: lo Statuto dell'Agenzia ed il regolamento di amministrazione e di contabilità sono stati approvati, rispettivamente, il 28 gennaio ed il 27 aprile 2004.

Nella nuova ottica, derivante dalla nuova natura giuridica, il patrimonio immobiliare pubblico diviene una fonte per la creazione di valore, sociale ed economico, per lo Stato e, quindi, per la collettività, a supporto, inoltre, di politiche di sviluppo urbano e territoriale sostenibili e condivise con gli enti locali. Pertanto la nuova forma giuridica potrà incidere sostanzialmente sulla capacità dell'Agenzia di garantire il necessario conseguimento di livelli di efficacia e di efficienza progressivamente più elevati, consentendo di operare con regole più vicine a quelle di mercato, sburocratizzare prassi che ancora rallentano l'attività operativa, offrire su un mercato più vasto di quello attuale tutta la gamma di servizi immobiliari, con la conseguente ridefinizione dei modelli giuridico-contrattuali e dei criteri di remunerazione, promuovere la costituzione di apposite società miste pubbliche-private, in grado di attrarre anche capitale privato per arricchire la potenzialità degli interventi di valorizzazione.

Inoltre, la nuova forma giuridica implicherà una revisione del sistema di relazioni con il Ministero dell'economia e delle finanze, in quanto, fermo restando i compiti di indirizzo assegnati al Ministero, la nuova natura giuridica richiede all'ente di operare nel rispetto di un sostanziale equilibrio economico-finanziario.

A parte le attività indirette, che sono naturalmente analoghe a quelle delle Agenzie fiscali (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, dalla ricognizione dei beni dello Stato, dalle valorizzazioni dei beni del patrimonio dello Stato, dall'eliminazione degli arretrati dalle concessioni di beni immobili alle Agenzie fiscali e da studi, ricerche e sviluppo.

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

- acquisto di immobili sia su richiesta delle amministrazioni pubbliche che per le strutture dell'Amministrazione Finanziaria (art. 28 legge n. 28 del 1999); acquisizione e accettazione di beni immobili e mobili derivanti da donazioni, eredità testamentarie, eredità giacenti o debito di imposta; acquisizione e gestione dei beni confiscati - sia quelli iscritti nei pubblici registri che i beni confiscati alla criminalità organizzata (legge n. 108 del 1996 e legge n. 109 del 1996) - concessione dei nulla osta alle amministrazioni centrali dello Stato per la locazione di beni, ad uso governativo *con riguardo alla missione "acquisizione del patrimonio"*;
- vendita (relativamente ai beni esclusi dalla privatizzazione ex legge n. 410 del 2001), 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 ruolo, della struttura e delle modalità operative dell'Agenzia, acquista particolare importanza l'attuazione degli interventi pluriennali di miglioramento strutturale per i quali sono state programmate 25.400 ore/persona, delle quali ne sono state, però, consumate solo 15.210 (60 per cento), mentre nel 2002 la percentuale di utilizzo si era attestata sul 23,5 per cento. Il minor consumo di risorse

è imputabile a quattro progetti (solo uno ha consumato più del programmato): il primo riguarda il *supporto alla funzione amministrazione e controllo* (29 per cento di risorse consumate), il cui avanzamento è dato all'80 per cento; il secondo progetto riguarda il *supporto alla messa a regime dell'operatività delle strutture periferiche dell'Agenzia* (40 per cento di risorse consumate), il cui avanzamento è però al 100 per cento; segue *sistema integrato di gestioni beni amministrati dall'Agenzia* (49 per cento di risorse consumate), con un avanzamento dell'80 per cento infine il *supporto e l'estensione dei sistemi di gestione dei flussi informativi di Agenzia* (85 per cento di risorse consumate) con l'avanzamento al 97 per cento. Relativamente al progetto di *supporto alla funzione risorse umane* si rileva un consumo di risorse superiore al programmato (+10,6 per cento), ma un avanzamento tecnico pari all'80 per cento. Ciò ha evidentemente a che fare con la circostanza che le principali criticità sono relative all'aggiornamento professionale del personale, per il quale si è resa necessaria la scelta di procedere successivamente all'esercizio del diritto d'opzione, interessando esclusivamente le risorse dell'Ente pubblico economico. La trasformazione ha determinato un rallentamento anche per procedere all'avvio delle attività propedeutiche per la realizzazione di un sistema di paghe e stipendi autonomo, già dai primi mesi del 2004, in autonomia e coerentemente con il nuovo comparto di appartenenza.

Visti in termini di migliaia di ore/persona, l'Agenzia ha nel complesso consumato il 4,2 per cento in meno di quelle programmate. Tra le attività dirette, i servizi per terzi sono quelli per i quali l'utilizzo delle risorse umane è stato di gran lunga superiore al programmato (+111,2 per cento): si tratta dell'attività commerciale, già avviata nel 2002, con la Convenzione stipulata con la Regione Siciliana, per la gestione di patrimoni immobiliari, e con il Ministero della difesa, per la gestione tecnico-amministrativa di progetti complessi di natura immobiliare. Si aggiunge la Convenzione stipulata con Scip 2, relativa alla cessione degli immobili già amministrati dall'Agenzia e inclusi nella seconda operazione di cartolarizzazione di immobili pubblici avviata alla fine del 2002¹⁰⁴. Per le altre attività dirette, l'aumento delle ore consuntivate sul macroprocesso "Acquisizione Patrimonio" (+19,7 per cento) è imputabile alle attività di gestione dei beni confiscati. Le ore consuntivate per l'eliminazione dell'arretrato hanno assorbito più del doppio delle ore pianificate, dal momento che i tempi necessari per la rilevazione della massa di arretrato e per l'avvio operativo da parte delle filiali hanno richiesto un maggior contributo lavorativo da parte del personale. (All. 19).

Indicatori di produzione sono stati calcolati per i soli macroprocessi relativi alle attività dirette ordinarie. Gli scostamenti del consuntivato rispetto al programmato, ad eccezione del valore degli interventi di manutenzione non programmabili / urgenti (-41,3 per cento), sono sempre positivi, con la punta del +580 per cento per i verbali di trasferimento alle Regioni ai sensi del d.lgs. n. 112 del 1998 e del DPR n. 616 del 1977. Elevati gli scostamenti in positivo anche per le relazioni e/o visti di congruità su beni mobili e servizi (+262,2 per cento), per i verbali di trasferimento dei fascicoli relativi al demanio idrico (+224 per cento), regolarizzazioni relative a controversie per riscossione canoni o occupazione abusiva (216,3 per cento), per i verbali di consegna e dismissioni (+215,4 per cento), per i beni aziendali confiscati inseriti nei decreti di destinazione (legge n. 109 del 1996) (+214,3 per cento), convenzioni/contratti di trasferimento a Comuni e/o IACP degli alloggi costruiti in base a leggi speciali (+200,3). A proposito di questi scostamenti, va tuttavia rilevato che, con l'eccezione dell'indicatore per convenzioni/contratti di

¹⁰⁴ La forte incidenza delle ore consuntivate per la fornitura di servizi a terzi rispetto a quella prevista nel Piano è solo apparente. Infatti, le ore pianificate per l'attuazione della Convenzione con la Regione Sicilia ma si riferivano esclusivamente al primo semestre 2003, cioè fino alla naturale scadenza della suddetta Convenzione. Nel Piano annuale, invece, non sono stati considerati, poiché non quantificabili, gli ulteriori impegni che sono scaturiti dalla nuova Convenzione sottoscritta a metà dell'anno.

trasferimento a Comuni e/o IACP (+17,4 per cento), l'obiettivo programmato per il 2003 era inferiore al risultato consuntivato nel 2002. Tant'è che in sei casi il consuntivato 2003 risulta inferiore al consuntivato 2002 (verbali di trasferimento dei fascicoli relativi al demanio idrico -75,2, proposte di sdemanializzazione -48,7 per cento, atti inerenti la riscossione -29,3 per cento, atti di concessione -13 per cento, verbali di ispezione / sopralluogo -10,9 per cento e nulla osta alla spesa -7,2 per cento) (All. 20).

Mentre è difficile poter valutare fino a che punto gli scostamenti tra programmato e consuntivato si possano giustificare con la finalità di modificare il mix delle attività svolte, lascia sicuramente perplessi la circostanza che nel 6 per cento dei casi (1 su 18) 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 2003 rispetto al consuntivo 2002.

Sono stati individuati cinque indicatori di efficacia, peraltro limitatamente all'attività ordinaria diretta ed in particolare per l'acquisizione e la gestione tecnica di immobili sulla base di richieste delle amministrazioni pubbliche e per le strutture dell'Amministrazione Finanziaria previsti nell'apposito programma predisposto dall'Agenzia e finanziato con i fondi dell'art. 28 della legge n. 28 del 1999. Tali indicatori evidenziano tutti, da parte loro, uno scostamento in negativo rispetto al programma, ad eccezione di quello relativo al valore degli acquisti per altre amministrazioni (+4,41 per cento)¹⁰⁵. Si deve rilevare, tuttavia, che gli obiettivi erano forse troppo ambiziosi, riscontrandosi, per tutti, un elevato scostamento tra quanto programmato nel 2003 e quanto consuntivato nel 2002 (All. 21).

Tra le attività rilevabili nell'acquisizione del patrimonio, la gestione dei beni confiscati alle organizzazioni criminali¹⁰⁶ presenta nel 2003, come già detto, in relazione ai livelli di produzione ottenuti, un sostanziale superamento dei valori di programma. Sono stati emanati, rispettivamente, 149 e 17 decreti di destinazione per 521 beni immobili e 21 beni aziendali, per un valore complessivo di 48,7 milioni di euro. Nella redazione dei decreti di destinazione l'Agenzia ha ricercato la soluzione di problematiche giuridiche in materia di diritti reali di garanzia gravanti su immobili confiscati al fine di prevenire l'insorgere di contenzioso, tenendo conto del recente orientamento giurisprudenziale in materia che ha condotto, in alcuni casi, alla sospensione della procedura esecutiva immobiliare instaurata da terzi sugli immobili confiscati.

¹⁰⁵ Un consistente contributo al raggiungimento di tale percentuale di avanzamento è rappresentato dall'acquisto dell'immobile sito in Roma e denominato Galleria Colonna per un importo complessivo pari a 122,120 milioni. Tale acquisto è stato effettuato in gran parte con fondi nelle disponibilità dell'Agenzia (119 milioni) mentre la parte residuale con fondi della Presidenza del Consiglio dei Ministri (3,120 milioni).

¹⁰⁶ Attività rafforzata dalla piena operatività raggiunta nel corso dell'anno dalla nuova Direzione Centrale Beni Confiscati e dai nuclei operanti presso le filiali di Palermo, Messina, Reggio Calabria, Bari, Napoli e Salerno.

ANNO	Valore definitivo UTE in migliaia euro	Beni immobili	Società o Aziende	Totale beni	Di cui consegnati	Variaz. per cento valore	Variaz. % beni
1992	1.784	10		10	8		
1993	653	5		5	2	-63,40	-50,00
1994	376	4		4	2	-42,42	-20,00
1995	2.399	8	1	9	8	538,02	125,00
1996	4.783	30	1	31	31	99,38	244,44
1997	18.672	84	3	87	77	290,38	180,65
1998	16.621	125	1	126	113	-10,98	44,83
1999	34.788	296	1	297	236	109,30	135,71
2000	42.024	270	11	281	235	20,80	-5,39
2001	55.261	328	3	331	298	31,50	17,79
2002	51.388	502	12	514	423	-7,01	55,29
2003	48.684	521	21	542	281	-5,26	5,45
TOTALE	277.433	2.183	54	2.237	1.714		

L'attività ha riguardato, oltre che la predisposizione di un apposito *data base* a rilevanza nazionale, sia per avere una uniforme ed omogenea contezza dell'operatività delle filiali, sia per la collaborazione instauratasi con il Ministero della giustizia, anche l'attuazione di corsi di formazione, che si prevede possano interessare anche la nuova disciplina del diritto societario.

Per quanto riguarda invece la gestione dei veicoli confiscati, sono affidate in concessione alla società Eurocomputer SpA (oggi EliosNet Srl)¹⁰⁷ le attività di recupero, deposito, redazione dell'inventario, alienazione e rottamazione. I proventi ricavati dalla vendita dei veicoli, che vengono versati direttamente dal concessionario all'Erario tramite il mod. F23, ammontano, per il 2003, a circa 586.000 euro su un totale ricavato dalle vendite di circa 710.000 euro (114.000 è la quota EliosNet) e l'importo a carico dell'Agenzia per oneri di custodia presso le depositerie risulta pari a 2,4 milioni di euro (comprese le spettanze maturate per il 2001 e 2002). L'attività ha riguardato la gestione di circa 43.000 veicoli di cui solo 5.500 (circa il 13 per cento) venduti e 33.460 rottamati, con un periodo medio di fermo di una settimana circa.

La Società concessionaria ha instaurato un contenzioso¹⁰⁸ dinanzi al T.A.R. del Lazio relativamente al pagamento degli oneri di custodia, che ritiene non di sua spettanza per mancanza di rapporto contrattuale diretto con le depositerie dei veicoli confiscati, ed alle pratiche di radiazione dal PRA delle targhe di veicoli rottamati. Su dette problematiche l'Avvocatura dello Stato, interessata dall'Agenzia, pur riconoscendo la sostanziale infondatezza delle eccezioni formulate dalla Società, ha suggerito, anche al fine di evitare la possibile interruzione di un così rilevante pubblico servizio, di provvedere ai pagamenti che farebbero capo alla Concessionaria e ad assumere ogni diretta iniziativa volta ad assicurare il compimento delle pratiche di radiazione al PRA, riservandosi ogni azione di ripetizione degli oneri sostenuti nei confronti della Società per quanto da quest'ultima non effettuato.

Per far fronte a tali incombenze l'Agenzia del demanio ha stimato in complessivi 94 milioni di euro gli oneri suddetti che, presentandosi come spese non previste né prevedibili, richiedono l'intervento di uno stanziamento nel bilancio dello Stato delle risorse necessarie.

¹⁰⁷ Convenzione stipulata il 2 agosto 1999 tra il Ministero delle finanze – Dipartimento del territorio -. Direzione generale demanio e la società Eurocomputer SpA (oggi EliosNet Srl) ai sensi dell'art. 6, comma 2 del decreto legge 31.12.1996 n. 669 convertito con modificazioni nella legge 28.2.1997, n. 30.

¹⁰⁸ con due ricorsi notificati all'Avvocatura Generale dello Stato rispettivamente il data 29.11.2001 e 7.5.2003.

Tuttavia le problematiche fin qui descritte attengono ad uno scenario che, con l'introduzione dell'art. 38 del DL n. 269 del 2003, convertito con modificazioni nella legge 24 novembre 2003, n. 326 (recante "Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dei conti pubblici") risulta completamente riformato in quanto, in materia di sequestro, fermo, confisca ed alienazione dei veicoli, si è attribuito all'Agenzia del demanio il poter di adottare atti e provvedimenti, da emanarsi di concerto con il Ministero dell'interno, per addivenire all'alienazione o rottamazione dei veicoli mediante procedure innovative e semplificate rispetto alla previgente normativa.

Relativamente alla gestione dei beni confiscati, è allo studio, inoltre, un progetto di riforma che prevede l'attribuzione all'Agenzia di competenze gestionali ed amministrative sin dalla fase giudiziaria del sequestro di beni appartenenti alla criminalità organizzata. Infine, presso il Dipartimento del tesoro, è allo studio uno schema di legge che affida all'Agenzia del demanio la gestione di beni immobili, mobili registrati e beni costituiti in azienda, sottoposti a congelamento disposto del Consiglio dell'UE anche in attuazione di risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Il programma immobiliare 2003 nell'ambito del macroprocesso Gestione tecnica¹⁰⁹, deliberato dal Comitato Direttivo dell'Agenzia il 2 luglio 2003, prevede complessivamente 24 interventi, per un importo complessivo pari a 8 milioni di euro. Successivamente l'Agenzia¹¹⁰ ha provveduto a rimodulare l'azione condotta sul versante degli interventi edilizi per renderla coerente con le implicazioni scaturenti dal DL 30 settembre 2003, n. 269 convertito in legge 24 novembre 2003, n. 324 che prevede, all'art. 29, la possibilità di alienare a trattativa privata beni immobili adibiti ad uffici pubblici, ancorché in uso governativo, e la possibilità di destinare ad un apposito fondo parte delle entrate derivanti dalle vendite nonché la parte delle risorse, di cui all'art. 28 della legge n. 28 del 1999, non impegnate al termine dell'esercizio finanziario in corso. Poiché i lavori programmati ed in procinto di essere appaltati si riferivano ad immobili attualmente in uso alle Agenzie fiscali, l'Agenzia ha ritenuto opportuno, nel contesto normativo delineato e comunque in via di formazione, di rallentare le attività in corso (indizione di gare ed assunzione di nuovi impegni), in attesa delle ulteriori decisioni dell'Autorità politica.

I programmi sul patrimonio effettuati dall'Agenzia riguardano interventi programmati di manutenzione straordinaria/ristrutturazione di beni demaniali e patrimoniali, nonché di manutenzione straordinaria/acquisti definiti nel programma di impiego dei fondi ex art 28 legge n. 28 del 1999, vincolate a programmi di dettaglio e deliberati dal Comitato Direttivo dell'Agenzia che stabilisce su quali beni effettuare gli interventi, le tipologie e la durata degli stessi nonché le risorse finanziarie allocate¹¹¹.

L'Agenzia afferma che le valorizzazioni e gli acquisti immobiliari si prestano, per loro stessa natura, in misura molto limitata ad una programmazione di dettaglio. In particolare, l'acquisto di immobili è richiesto il più delle volte da interlocutori istituzionali (quali ad esempio la Presidenza del Consiglio dei Ministri) e il carattere di urgenza che spesso accompagna le richieste determina, per l'Agenzia, la necessità di operare con la massima

¹⁰⁹ Le attività che insistono sul macroprocesso Gestione tecnica sono funzionali alla predisposizione dei programmi di manutenzione straordinaria / costruzione / ristrutturazione nonché alla fase di attuazione, all'espletamento delle procedure di affidamento dei lavori fino al collaudo finale delle opere realizzate. Nell'ambito dello stesso macroprocesso sono comprese, inoltre, le consulenze tecniche che rappresentano attività propedeutiche all'espletamento dei processi di acquisizione e gestione del patrimonio nonché le consulenze ad altre amministrazioni sulla base delle richieste espresse per relazioni tecniche, pareri e visti di congruità.

¹¹⁰ Con nota n. 42008/DA del 5 novembre 2003 trasmessa al Dipartimento per le politiche fiscali – "Andamento della fase di attuazione del Piano degli interventi edilizi sul patrimonio gestito fissato nel Piano annuale".

¹¹¹ Gli interventi ex art 28 L.28/99 si configurano come un programma, deliberato nel corso dell'esercizio 2002 e revisionato nel 2003, che per la rilevanza dei fondi a disposizione e per la specificità del soggetto a cui si rivolge (Amministrazione Finanziaria) è stato tenuto distinto dai restanti interventi programmati dell'Agenzia.

flessibilità e tempestività.¹¹² L'informazione chiave da gestire in tale ambito è costituita dall'ammontare dei fondi complessivamente disponibili per tali impieghi al momento della formulazione delle richieste. In tale contesto, infatti, l'Agenzia non svolge alcuna attività discrezionale rispetto alla destinazione delle risorse, limitandosi ad operare sulla base delle priorità stabilite dall'Autorità politica, mentre svolge un ruolo attivo in termini di servizi tecnico specialistici, quali le perizie, la stipula dei contratti fino alla liquidazione delle somme dovute qualora transitino sul proprio conto di tesoreria. Inoltre per gli acquisti che non hanno carattere d'urgenza non è possibile definire ex ante gli importi presunti e gli immobili oggetto di trattativa, mentre di più difficile determinazione risultano i tempi necessari alla conclusione delle procedure in quanto soggette agli effetti indotti dalla negoziazione.

Negli interventi di manutenzione straordinaria non programmabili sono incluse tutte le manutenzioni non soggette a programmi deliberati dal Comitato Direttivo dell'Agenzia e che rivestono il carattere di eccezionalità, come ad esempio, tutti gli interventi effettuati dalle strutture in modalità di "somma urgenza" per il ripristino della sicurezza e funzionalità degli immobili.

¹¹² Non si può naturalmente mettere in dubbio quanto affermato dall'Agenzia, anche se appare poco convincente che l'esigenza di poter disporre di un immobile possa presentarsi all'improvviso e con carattere di urgenza.

Programmi immobiliari dell'Agenzia del Demanio

(migliaia di euro)

	Piano			Manut. Straord.		interventi ex art. 28 L. 28/99		Valorizzaz.		acquisti e altre spese per interv. immob.		Interventi non program.li		Totale program.
		%			%		%		%		%			
Anni prec.	179,55	100,0	Valore programmi	-	0,0	53,40	29,7	-	0,0	126,15	70,3	-	0,0	179,55
			Risorse disponibili a inizio anno	-	0,0	53,40	29,7	-	0,0	126,15	70,3	-	0,0	179,55
			Valore dei contratti programmati	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-
			Valore dei contratti stipulati	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-
			Budget	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-
			Consumato	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-
2001	148,73	100,0	Valore programmi	43,76	29,4	34,81	23,4	22,16	14,9	44,13	29,7	3,88	2,6	148,73
			Risorse disponibili a inizio anno	43,76	29,4	88,21	59,3	22,16	14,9	170,28	114,5	3,88	2,6	328,29
			Valore dei contratti programmati	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-
			Valore dei contratti stipulati	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-
			Budget	43,76	29,4	34,81	23,4	22,16	14,9	-	0,0	3,88	2,6	104,60
			Consumato	0,00	0,0	0,00	0,0	-	0,0	38,97	26,2	0,77	0,5	39,74
2002	74,37	100,0	Valore programmi	13,08	17,6	19,81	26,6	5,16	6,9	33,22	44,7	3,10	4,2	74,37
			Risorse disponibili a inizio anno	56,84	76,4	108,02	145,2	27,32	36,7	164,53	221,2	6,21	8,3	362,91
			Valore dei contratti programmati	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-
			Valore dei contratti stipulati	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-
			Budget	8,26	11,1	19,81	26,6	5,16	6,9	10,33	13,9	3,10	4,2	46,66
			Consumato	8,83	11,9	4,39	5,9	-	0,0	54,15	72,8	-	0,0	67,36
2003	74,82	100,0	Valore programmi	8,00	10,7	19,81	26,5	7,50	10,0	37,82	50,5	1,70	2,3	74,82
			Risorse disponibili a inizio anno	56,02	74,9	123,44	165,0	34,82	46,5	148,19	198,1	7,91	10,6	370,38
			Valore dei contratti programmati	22,30	29,8	90,00	120,3	-	0,0	117,70	157,3	-	0,0	230,00
			Valore dei contratti stipulati	8,56	11,4	30,63	40,9	-	0,0	119,00	159,0	-	0,0	158,19
			Budget	37,84	50,6	110,37	147,5	10,00	13,4	129,77	173,4	3,50	4,7	291,47
			Consumato	10,46	14,0	24,50	32,7	0,53	0,7	124,15	165,9	2,35	3,1	161,99
Totale a tutto il 2003	477,48	100,0	Valore programmi	64,84	36,1	127,83	71,2	-	0,0	241,31	134,4	8,68	4,8	442,66
			Risorse disponibili a inizio anno	156,62	87,2	373,08	207,8	-	0,0	609,16	339,3	17,99	10,0	1.156,84
			Valore dei contratti programmati	22,30	12,4	90,00	50,1	-	0,0	117,70	65,6	-	0,0	230,00
			Valore dei contratti stipulati	8,56	4,8	30,63	17,1	-	0,0	119,00	66,3	-	0,0	158,19
			Budget	89,85	50,0	164,98	91,9	-	0,0	140,10	78,0	10,48	5,8	405,41
			Consumato	19,29	10,7	28,88	16,1	-	0,0	217,27	121,0	3,12	1,7	268,56

I Valori di Piano: costituiscono la quota parte dei fondi messa a disposizione annualmente dal Bilancio dello Stato nell'ambito del capitolo 7777 e destinata ad interventi sul patrimonio; nel medesimo capitolo vengono inclusi in maniera indistinta anche i fondi per gli investimenti propri dell'Agenzia il cui livello è negoziato con il Dipartimento per le politiche fiscali in sede di definizione della Convenzione annuale. La quota restante, quindi, viene ripartita annualmente per alimentare le diverse tipologie di intervento sul patrimonio in gestione secondo le modalità già evidenziate in precedenza.

La Disponibilità: rappresenta lo stock delle risorse finanziarie a disposizione dell'Agenzia all'inizio di ciascun esercizio per interventi sul patrimonio; l'allocazione sulle diverse tipologie di intervento è chiaramente funzione

della programmazione di dettaglio effettuata nel corso dei diversi esercizi, mentre il livello di tale disponibilità dipende dai fondi messi a disposizione e dalla velocità con cui i programmi vengono attuati.

Il *Valore dei contratti programmati e consuntivati*: rappresenta il valore dei contratti per le diverse tipologie di intervento, indipendentemente dall'anno di programmazione, stipulati ex ante ed a consuntivo nell'esercizio di riferimento; tale valore può eccedere l'ammontare complessivo del budget dell'anno in quanto può tener conto di impegni assunti per opere che verranno realizzate nel corso di più esercizi.

Il *Budget annuale*: costituisce l'ammontare dei fondi inseriti nel budget annuale dell'Agenzia e stabilisce il valore economico previsto degli interventi che si intendono realizzare nell'anno, indipendentemente dall'anno di programmazione; il budget annuale è chiaramente vincolato, da un lato, dalle disponibilità ad inizio anno e, dall'altro, dalla velocità di attuazione dei programmi deliberati nei singoli esercizi.

Il *Consumato*: rappresenta il valore economico a consuntivo degli interventi realizzati nell'esercizio; con il progressivo miglioramento dei sistemi di controllo interno l'Agenzia mira ad assicurarsi la conoscenza del valore del consumato anche per periodi inferiori all'anno, ottenendo una visione più puntuale dell'avanzamento tecnico economico dei programmi di intervento in corso.

Nel macroprocesso "servizi per terzi" rientra la convenzione con la Scip-Società di cartolarizzazione immobili pubblici Srl, che origina dall'art. 3 della legge n. 410 del 2001 in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare. La seconda operazione di cartolarizzazione degli immobili pubblici, la cosiddetta "Scip 2", prevede che, oltre agli immobili degli enti previdenziali, vengano posti in vendita 491 unità immobiliari dello Stato amministrate dall'Agenzia del Demanio. Nel decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 21 novembre 2002 che ha trasferito la proprietà degli immobili alla società veicolo si prevede, fra l'altro, che la società veicolo dia mandato ai precedenti gestori, mediante uno specifico contratto, di gestire e alienare il portafoglio immobiliare trasferito. Per questo motivo l'Agenzia del Demanio sin dal mese di giugno del 2003 è stata impegnata nella gestione e successiva vendita delle 491 unità immobiliari a suo tempo gestite e ora trasferite alla Scip. Tale attività avrà termine nell'aprile 2005.

La Convenzione prevede un meccanismo di remunerazione teso a premiare il puntuale e diligente svolgimento di tutte le obbligazioni assunte ai sensi della Convenzione stessa in virtù della quale la Scip corrisponde una percentuale dei ricavi derivanti da ciascuna *Vendita Finale*. A tal fine è stato predisposto ed allegato alla Convenzione un piano di vendite (*Business Plan*) nel quale sono riportati, secondo scadenze trimestrali, i previsti volumi di vendita da parte dell'Ente Gestore; il rapporto percentuale tra questi ultimi e quelli effettivamente realizzati costituisce il parametro di riferimento per l'individuazione della percentuale sui ricavi da corrispondere all'Ente Gestore.

Commissioni % a favore dell'Agenzia del Demanio previste all'interno della Convenzione con Scip	
Inferiore al 70%	0,0%
70,1% e 90%	0,5%
90,1% e 100%	1,5%
100,1% 110%	2,0%
oltre 110%	2,5%

Tale remunerazione è comprensiva di tutti i costi che sono sostenuti dall'Agenzia relativamente alle attività connesse al contratto in questione. Rimangono invece a carico del bilancio dello Stato i costi di manutenzione degli immobili trasferiti alla società veicolo.

Nel corso del 2003, ovvero nell'ambito delle prime tre scadenze di *Business Plan* trascorse, l'attività Scip 2, iniziata nel mese di Giugno, ha consentito la vendita di n. 156 unità immobiliari trasferite da cui è derivato un volume di vendite pari ad euro 16.859.003. In particolare, per le prime due scadenze sono stati raggiunti i parametri massimi previsti, da

cui si evince un ricavo lordo totale annuo pari ad euro 382.048, con un andamento dei ricavi aggregati costantemente al di sopra delle previsioni del Business Plan presente nella Convenzione Scip2. Per conseguire questi obiettivi l'Agenzia ha utilizzato, per l'intera attività, circa 13.300 ore persona.

(importi in euro)

Alienazioni Immobili Scip2 2003

Periodo	Ricavi realizzati da immobili residenziali (€)	Ricavi trimestrali previsti dal Business Plan (€)	Ricavi realizzati su ricavi previsti (%)	Commissione percentuale spettante all'Agenzia*	Corrispettivo per l'Agenzia (€)	Ricavi aggregati realizzati da immobili residenziali (€)	Ricavi aggregati da Business Plan (€)
mar-03	0	0	0,0%	0,0%	0	0	0
giu-03	5.392.709	4.453.812	121,1%	2,5%	134.818	5.392.709	4.453.812
set-03	3.580.790	3.047.827	117,5%	2,5%	89.520	8.973.499	7.501.639
dic-03	7.885.504	7.882.264	100,0%	2,0%	157.710	16.859.003	15.383.903
TOTALE	16.859.003	15.383.903			382.048		

* Ottenute in base al rapporto trimestrale tra i Ricavi delle vendite realizzate ed i Ricavi previsti dal Business Plan.

4.5. Guardia di finanza.

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

Non è stato ancora completamente concluso il processo di perfezionamento delle innovazioni in corso già da alcuni anni (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) che consenta di realizzare 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, da tempo ritenuto necessario dalla Corte.

Dagli elementi informativi trasmessi dalla Guardia di finanza risulta che si è conclusa la configurazione del modello teorico della procedura di controllo, denominata SI.Qual., destinata a misurare la qualità esterna ed interna di tutte le verifiche generali compiute dai Comandi, al fine di incentivare più efficaci servizi di contrasto all'evasione fiscale. Contestualmente, di concerto con l'Agenzia delle entrate, è in corso il perfezionamento della procedura M.U.V. – già ampiamente operativa ed utilizzata dai Reparti del Corpo per la consuntivazione dell'attività di verifica e controllo e per la trasmissione dei relativi processi verbali di constatazione ai competenti Uffici finanziari. La procedura permette, 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 originati¹¹³. La piena funzionalità del M.U.V., tuttavia, non è stata ancora raggiunta, per l'assenza del collegamento tra la fase dell'accertamento e quella della riscossione; ciò non consente di ottenere una visione compiuta ed integrale di tutte le fasi successive all'attività

¹¹³ 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.

ispettiva e di conoscere la produttività in concreto dei risultati della verifica, distintamente per ciascun rilievo, in termini di somme accertate, contestate ed effettivamente riscosse.

Rispetto a quanto riferito lo scorso anno, importanti passi avanti sono stati tuttavia compiuti con la prosecuzione dell'individuazione degli indici cui fare riferimento per valutare gli interventi ispettivi sotto il profilo della qualità: l'utilizzo strumentale della procedura S.I.Qual., quando ultimata, renderà possibile un monitoraggio, non solo quantitativo, ma anche qualitativo, dell'esito dei principali rilievi di ciascun verbale redatto dai verificatori della Guardia di finanza e degli Uffici finanziari, nelle varie fasi dell'accertamento, del contenzioso e della riscossione.

Nel dettaglio, infatti, la configurazione del sistema S.I.Qual. si articola sui seguenti parametri:

- un *indicatore di tempo*, costituito dalla durata complessiva del servizio;
- un *indicatore del costo della verifica*, misurato dall'ammontare delle ore/persona impiegate nell'attività di verifica;
- due *indicatori della produttività della verifica*, individuati nei rapporti tra i risultati verbalizzati e le ore/persona impiegate sia per le II.DD. che per l'IVA;
- due *indicatori della qualità esterna della verifica*, individuati nei rapporti tra risultati accertati e risultati verbalizzati per le II.DD. e per l'IVA;
- due *indicatori di remuneratività della verifica*, individuati nei rapporti tra il riscosso ed i risultati verbalizzati, per le II.DD. e per l'IVA.

La necessità di distinguere gli indicatori della produttività, della qualità esterna e della remuneratività della verifica, a seconda che si faccia riferimento ai risultati conseguiti ai fini delle imposte dirette o a quelli rilevati ai fini IVA, discende direttamente dalle diverse modalità di verbalizzazione che adotta la Guardia di finanza relativamente ai due comparti impositivi.

Infatti, con riferimento alle II.DD., l'attività di verifica fiscale – nell'ipotesi in cui sia appurato che il contribuente non abbia correttamente osservato le norme previste dall'ordinamento tributario vigente – si conclude con la constatazione e proposta ai competenti Uffici accertatori del recupero a tassazione degli importi che il soggetto controllato non ha dichiarato ai fini reddituali, ovvero del disconoscimento della deducibilità degli oneri di varia natura portati in diminuzione della materia imponibile.

Nel rapporto riscosso/risultati II.DD., ad esempio, sono messe in relazione le imposte riscosse al termine del procedimento di accertamento tributario e dell'eventuale fase di contenzioso giurisdizionale, con il reddito che, a conclusione dell'attività di verifica, risulta sottratto all'assoggettamento a tassazione in applicazione delle norme previste dall'ordinamento vigente e in base al quale, una volta condivisi i rilievi mossi dalla Guardia di finanza, gli Uffici accertatori calcolano le imposte dovute dal contribuente. Trattasi, quindi, di un rapporto in cui, con riferimento alle II.DD., sono confrontati valori non omogenei.

Con riferimento all'IVA, viceversa, l'attività di verifica fiscale – nell'ipotesi in cui sia appurato che il contribuente non abbia correttamente osservato le norme previste dall'ordinamento tributario vigente – si conclude con la constatazione e proposta ai competenti Uffici accertatori dell'imposta evasa. Il rapporto in argomento, pertanto, correla valori omogenei;

- un *indicatore della qualità interna dell'attività di verifica*, costituito dalla valutazione effettuata dal Comandante del Nucleo Regionale e Provinciale di Polizia Tributaria, su scala pentenaria, del livello di adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione della programmazione dell'attività ispettiva;
- un *indicatore di autovalutazione dei rapporti con il contribuente*, espresso su scala pentenaria dal direttore della verifica e dal capo pattuglia.

Ai fini della “quantificazione” del livello qualitativo complessivamente raggiunto, a ciascuno dei suddetti parametri è stato attribuito un peso differente.

In questa prospettiva, la scelta è stata quella di conferire un peso maggiore all’indicatore di qualità esterna, per la necessità di ancorare il giudizio sulla “qualità” della verifica all’efficacia della stessa nell’ottica più ampia del procedimento di accertamento, misurando l’idoneità dei rilievi ad essere recepiti da parte dell’Agenzia delle entrate e, quindi, a superare un esame critico esterno. Allo stesso modo, si è preferito dare un peso più contenuto agli indici di qualità interna e di autovalutazione perché legati a considerazioni soggettive che potrebbero andare ad influire sull’obiettività del dato. A processo ultimato, qualora si intendesse valutare la remuneratività dell’attività posta in essere successivamente all’emanazione dell’avviso di accertamento, anche in un’eventuale fase di contenzioso giurisdizionale, si potrebbe introdurre nel sistema in argomento un altro indicatore di “qualità esterna”, rappresentato dal rapporto riscosso/accertato.

Una volta concluso il processo di integrazione fra il M.U.V. ed il S.I.Qual., potrebbe essere realizzato un sistema unitario ed interattivo di controllo obiettivo ed analitico della qualità delle attività di verifica e di accertamento.

Allo stato, la SOGEI, oltre a procedere al perfezionamento del M.U.V., è stata incaricata di verificare se le informazioni sui parametri individuati possano essere attinte, fin d’ora, anche se in maniera meno articolata, dalle altre banche dati in uso all’Amministrazione finanziaria.

4.5.2. Risorse impiegate ed attività svolta.

Per il 2003 era stato programmato un numero di ore persona (98.027.000), superiore a quanto programmato (97.800.000,) ma soprattutto a quanto consuntivato nel 2002 (96.530.000). Per quanto riguarda la distribuzione tra le diverse missioni istituzionali, l’incremento di programmato nel 2003, pur distribuendosi sia sulle attività indirette che dirette (+1,76 per cento e +1,55 per cento), all’interno di queste ultime vede una riduzione percentuale nella prevenzione e repressione degli obblighi tributari (-1,86 per cento) ed un sostanziale aumento nell’area extratributaria (+5,87 per cento) (All. 22).

Il consuntivo 2003 evidenzia un impiego complessivo di risorse più basso di quello programmato (-3,41 per cento), con scostamento negativo per l’insieme delle attività indirette (-6,95 per cento) e, nell’ambito delle attività dirette, per l’area extra tributaria (-8,27 per cento); contrariamente a quanto programmato la prevenzione e repressione degli obblighi tributari vede l’impiego di ore persona addirittura superiore a quanto consuntivato nel 2002 (+1,95).

4.5.2.1. 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, la quale, nell’incrementare di circa il 6 per cento (da 33,5 a 65,5 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 2002:

- riducendo il carico numerico delle attività di verifica generale del -10 per cento a favore di quelle di verifica parziale del 52 per cento, del 170 per cento e del 425 per cento, 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;
- incrementando del 75 per cento le attività relative al contrasto dell’economia sommersa e della detenzione illecita di capitali all’estero (All. 23).

Gli obiettivi assegnati dalla direttiva del Ministro, operativamente tradotti dal Corpo, hanno consentito:

- a) da un lato, di accrescere la capacità di presenza ispettiva nei riguardi dei soggetti “noti”, mediante il ricorso a moduli operativi più duttili e flessibili, quale la verifica parziale, ritenuta, tra le metodologie ispettive utilizzate, quella meglio rispondente a criteri di efficienza e di economicità dell’azione di controllo;
- b) dall’altro, di recuperare risorse da riallocare proficuamente nel comparto del “contrasto all’economia sommersa”, anche nell’intento di valorizzare maggiormente il patrimonio informativo e la cultura dell’*intelligence* dei Reparti del Corpo. Infatti, relativamente a quest’ultimo settore, pur essendo stata prevista in sede di direttiva ministeriale una lieve diminuzione della capacità operativa a ciò destinata (pari a 6.100.000 ore/persona, 400.000 in meno rispetto al 2002), di fatto l’impegno profuso dal Corpo si è attestato su livelli sensibilmente superiori a quelli pianificati, essendo state versate al riguardo oltre 7.100.000 ore/persona.

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 2.530 verifiche generali d’iniziativa, rispetto alle 2.800 programmate ed alle 5.320 consuntivate nel 2002, ma ne sono poi state effettuate quasi il doppio: 4.699, di cui 3.877 nei confronti dei soggetti di minori dimensioni (rispetto alle 1.800 previste), 534 nei confronti dei soggetti di medie dimensioni (450 previste) e 288 nei confronti dei soggetti di rilevanti dimensioni (a fronte di 280 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, a 5.320 nel 2002 e, infine, a 4699 nel 2003. (All. 24)

Andamento inverso per le verifiche parziali, programmate in numero di 15.050, rispetto alle 9.880 programmate ed alle 24.879 consuntivate nel 2002. Nel 2003 ne sono state, però, consuntivate 25.220, con uno scostamento del +52,33 per cento, rispetto al programmato 2003, e del +1,37 per cento, rispetto al consuntivato 2002. Lo scostamento più marcato rispetto al programma si riscontra per le verifiche parziali nei confronti dei soggetti di rilevanti dimensioni (+425 per cento, 420 verifiche in luogo delle 80 previste), tale scostamento si rileva ancora superiore rispetto a quanto verificatosi nel 2002 quando furono effettuate 379 verifiche rispetto alle 80 programmate.

Nell’alveo della missione istituzionale “Prevenzione e repressione delle violazioni degli obblighi tributari”, la Guardia di finanza era chiamata, dalla direttiva 2003, ai fini dell’efficacia nell’azione di contrasto all’evasione ed all’elusione fiscale, ad incentivare il contrasto all’economia sommersa nella duplice forma del sommerso “d’azienda” e di “lavoro”, all’esecuzione del mix di verifiche e controlli nonché al controllo dei videogiochi e al contrasto del fenomeno del gioco clandestino e degli illeciti in materia di apparecchi e congegni da divertimento ed intrattenimento. Era altresì chiamata al rispetto di due vincoli minimi di destinazione di risorse umane che sono stati rispettati:

- nell’attività di “contrasto all’economia sommersa”, cui sono state dedicate 7.091.832 ore/persona (+16,26 per cento rispetto al programmato: 6,1 milioni);
- nel “controllo dei videogiochi e contrasto al fenomeno del gioco clandestino” con 599.443 ore/persona (+19,98 per cento rispetto al programmato: 500.000).