

entrate, apposite procedure per l'inserimento delle informazioni relative al contenzioso, che non vengono però puntualmente e tempestivamente utilizzate dagli uffici, i quali, oltre ad omettere o a ritardare la comunicazione dei dati, non sempre esplicitano l'oggetto del ricorso rispetto al contenuto dell'accertamento e non sempre ricalcolano i dati contabili sulla base della decisione pervenuta. In tal modo, diventa particolarmente incerta la conoscenza del grado di giudizio in cui si trova un determinato atto e risulta inattendibile la stessa produzione di statistiche sul fenomeno del contenzioso tributario.

Niente di nuovo, in realtà, rispetto alle conclusioni di una ricerca, condotta in sede SECIT, già nel lontano 1989 sulla definizione degli accertamenti nelle imposte dirette e che evidenziò, fra l'altro, appunto l'impossibilità di conoscere il prodotto definitivo dell'accertamento, proprio a causa di diffuse inadempienze all'obbligo di tempestiva e completa trasmissione, da parte degli Uffici, delle prescritte comunicazioni relative alle vicende susseguenti alla notifica degli accertamenti, in rapporto tanto alle definizioni per mancata impugnazione che alle diverse tappe, negli altri casi, dei procedimenti contenziosi: gli esiti comunicati risultarono allora poco più del 30% delle decisioni, interessando appena il 22,5% del maggior imponibile accertato, risultati che, dal punto di vista della distribuzione territoriale, presentavano le connotazioni maggiormente negative per le regioni meridionali ed insulari, seguite da quelle centrali adiacenti alle prime.

Tale risultato venne ritenuto, tuttavia, utile, nella misura in cui non restasse una mera constatazione, ma costituisse motivo per adottare le misure necessarie alla sollecita rimozione delle inadempienze, per procedere agli adeguamenti, eventualmente necessari, delle procedure automatiche di rilevazione ed anche, se giustificato, per prospettare soluzioni di carattere normativo, come venne, per l'appunto, fatto nel 1989, con le proposte - che sarebbero poi state entrambe, in un modo o nell'altro, accolte - della creazione di un canale contenzioso appositamente riservato agli accertamenti di importo superiore ad un determinato valore e della introduzione di modalità agevolative ed automatizzate di definizione, prima ancora del vero e proprio accertamento (sul modello dell'art. 15 della legge n. 4/29), tenuto conto della maggiore propensione dei contribuenti a fare acquiescenza ad addebiti di modesta portata.

L'evocazione di questa esperienza è apparsa utile in quanto, come si è visto, ancora oggi la mancata conoscenza degli esiti degli accertamenti al termine del processo contenzioso è dovuta ad inadempienze degli uffici, senza, però, che sia ancora stata acquisita la consapevolezza dell'utilità anche del semplice monitoraggio di tali inadempienze. Si deve, quindi, constatare che anche in questo caso l'Amministrazione finanziaria, dopo aver avviato un progetto operativo, lo ha realizzato solo in parte, e comunque distrattamente, senza mantenere la tensione necessaria per portarlo a termine e poterne così trarre giovamento. La conseguenza è che, mancando la possibilità di fare statistiche in materia, è a tutt'oggi impossibile una valutazione critica della qualità del prodotto *accertamento* e si è obbligati a fermarsi ai soli risultati di facciata, spesso a valenza, come si è visto, soltanto virtuale.

Che i risultati dell'attività di controllo siano destinati a restare per lo più soltanto virtuali lo fanno comunque presumere sia la già segnalata irrilevanza delle somme riscosse in base ai ruoli, sia la concentrazione dei recuperi su un numero molto limitato di accertamenti (l'uno per cento dei controlli spiega il 50% della maggiore imposta accertata; il 90% degli accertamenti si concludono con recuperi d'imposta inferiori ai 5 milioni; il valore mediano dei controlli si colloca al livello di 1,7 milioni), sia la scarsa cura posta nella selezione delle posizioni da controllare (il 47% circa dei controlli non evidenzia recuperi d'imposta), sia la tendenza ad un approccio di tipo puramente burocratico che porta, ad esempio, a scegliere le posizioni da controllare in base a considerazioni di annualità in scadenza, più che di proficuità comparata⁶³.

⁶³ La tendenza ad un approccio di tipo meramente burocratico è evidenziata anche dall'elevato numero di accertamenti condotti senza impiegare alcuna modalità istruttoria (62% nel 1994, 65% nel 1995, 74% nel 1996) e dall'insignificante ricorso alle modalità istruttorie "acquisizione dati e notizie da banche e uffici postali" (capacità

Con riguardo a quest'ultima considerazione, va detto che suscita perplessità anche l'utilizzo soltanto parziale dei processi verbali di verifica fiscale, quando, naturalmente, non si giustifichi per la maggiore proficuità di altre fonti d'innescò, visto che sono proprio i verbali la fonte di innescò a rendimento più elevato (tab. 15) : circa 46 milioni di maggiore imposta per unità di capacità operativa impiegata, rispetto ai 19,5 milioni dei controlli d'iniziativa ed i 12,3 milioni dei controlli da lista. In realtà, però, la distribuzione dell'utilizzo della capacità operativa tra le fonti d'innescò, ha nel 1996, come nei due anni precedenti, visto privilegiata l'iniziativa (con il 57%) rispetto ai verbali (18%).

Analoghe perplessità suscita, peraltro, anche la distribuzione della capacità operativa nell'attività di controllo tra le tipologie di contribuenti (tab. 15), così come classificabili in base ai rispettivi modelli di dichiarazione: massima nei controlli dei Mod. 740⁶⁴ (66,5%) e, rispettivamente, del 18,7% per i Mod. 760⁶⁵ e dello 0,9% per i Mod. 770⁶⁶. Solo che il rendimento unitario, in termini di maggiore imposta accertata, della capacità operativa utilizzata è stato massimo per i Mod. 770 (191 milioni), seguito da quello dei Mod. 760 (57 milioni), mentre il rendimento unitario della capacità operativa impiegata nei controlli di contribuenti che presentano il Mod. 740 è stato di poco superiore agli 8 milioni. E' legittimo, quindi, dubitare che il sistema di monitoraggio in essere consenta di seguire una politica dei controlli finalizzata a tendenzialmente eguagliare al margine la produttività dei controlli per fonti d'innescò, per categorie di contribuenti e per realtà territoriale.

Per quanto riguarda, poi, l'idoneità o meno dell'attuale sistema di calcolo della capacità operativa disponibile, illuminanti, ma, nello stesso tempo, scoraggianti, elementi di valutazione si ricavano dalla già citata analisi del consuntivo dell'attività di accertamento svolta dal Secit con riferimento agli anni 1994 e 1995⁶⁷ e che in particolare evidenziano:

- il gonfiamento della capacità operativa con attività solo fittizie, come conseguenza della pretesa, apparentemente encomiabile, di voler misurare anche gli adempimenti più minuziosi, a conferma di quanto sia incongruente voler accrescere efficacia ed efficienza spingendo a gonfiare, realmente o solo contabilmente, l'impiego delle risorse, mentre si dovrebbe piuttosto indurre a ridurlo, a parità di prodotto, trattandosi di un dato che, volendo calcolare la produttività, si colloca al denominatore della frazione al cui numeratore vanno riportati i risultati ottenuti;
- il vero e proprio ribaltamento dei risultati in termini di capacità operativa nel 1995, che, con i semplici correttivi applicati dallo stesso Secit, per gli Uffici IVA risulta realizzata soltanto per il 96% contro il 211% evidenziato nei tabulati del Centro Informativo;
- risultati di controllo sull'IVA intra-comunitaria solo apparentemente lusinghieri, in quanto la capacità operativa media considerata dal Centro Informativo in sede di previsione risulta in realtà inferiore a quella effettivamente impiegata⁶⁸;
- l'avvenuta rinuncia al tentativo compiuto di utilizzare il rapporto imposte riscalate/imposte accertate avvalendosi di una rendicontazione del Centro Informativo

operativa utilizzata: 0,92% nel 1994, 1,55% nel 1995 e 1,19% nel 1996) ed "accesso a banche (capacità operativa utilizzata: 0,02% nel 1994, 0,01% nel 1995 e 0,05% nel 1996).

⁶⁴ Presentati dagli imprenditori individuali, dai professionisti e dai lavoratori autonomi, oltre che dai lavoratori dipendenti e dai contribuenti persone fisiche in genere.

⁶⁵ Presentati dalle società di capitale.

⁶⁶ Presentati dai sostituti d'imposta.

⁶⁷ Servizio Centrale Ispettori Tributarî - Gruppo VI: Consuntivo dell'attività di accertamento degli Uffici e della Guardia di Finanza nell'anno 1995.

⁶⁸ In materia di rendimento dell'attività di controllo in materia di IVA i dati di consuntivo, come già indicato nella nota n. 60, sono comunque tali (1,5% circa di somme riscalate in base ai ruoli nell'ultimo quadriennio) da non consentire né illusioni, né indulgenze.

circostritta ad accertamenti da verbali effettuati dagli Uffici della Lombardia, proprio a causa della difficoltà di interpretazione dei dati da utilizzare per calcolare il rapporto;

- le difficoltà di una corretta e seria valutazione delle modalità d'impiego della capacità operativa della stessa Guardia di Finanza, anche qui per l'inadeguatezza sia del sistema di rilevazione dei dati statistici necessari, sia del controllo sulla qualità dei risultati operativi evidenziata da un macroscopico scarto fra i dati relativi alla maggiore imposta segnalata agli uffici e quelli concernenti gli effettivi recuperi finali.

4.5. Omissioni e ritardi nell'attuazione degli obiettivi di legge

Il rapido sommario delle valutazioni che emergono dall'analisi del rendiconto e dell'attività gestionale svolta dal Ministero delle finanze non sarebbe però completo se non si facesse cenno ad un ultimo ordine di rilievi, attinente ad una sorta di "abrogazione per oblio" che sembra essere stata operata nei confronti di alcune innovazioni che all'atto della loro introduzione erano state salutate come decisive ai fini del miglioramento dell'azione amministrativa.

Precedentemente sono già stati ricordati il mancato esercizio delle deleghe in materia di revisione delle agevolazioni e del trattamento tributario della famiglia ed il disinteresse per la trattazione selettiva anticipata delle controversie più rilevanti previsti dalla legge 90/90. Qui si vogliono, però, richiamare una serie di ritardi che potrebbero trasformarsi in vere e proprie omissioni sul piano amministrativo, che riguardano precise e tuttora operanti disposizioni ordinarie di legge. E' questo, in particolare, il caso di alcune disposizioni della legge 30 dicembre 1991, n. 413:

- a) la mancata istituzione, a distanza di oltre cinque anni, dell'**anagrafe dei conti bancari**, con la conseguente vanificazione di fatto dell'abolizione del segreto bancario sancita dall'art. 18 della predetta legge, dati i costi e le difficoltà di individuazione dei conti eventualmente posseduti da un soggetto da controllare quando si deve far ricorso alla prassi tradizionale di preliminarmente rivolgersi volta per volta per iscritto a tutti gli organismi di intermediazione finanziaria, utilizzando il servizio postale⁶⁹;
- b) la mancata attivazione, sempre a distanza di oltre cinque anni, del cosiddetto **diritto d'interpello o ruling**, previsto dall'art. 21 della legge 413/91 limitatamente ad alcuni specifici, ma rilevanti istituti giuridici potenzialmente elusivi (fusione e scissione, interposizione fittizia, qualificazione di determinate spese come di pubblicità e di propaganda ovvero di rappresentanza, *transfer pricing*), a suo tempo deciso come risposta alla domanda di semplificazione e di certezza del diritto proveniente dalle categorie economiche e dalle professioni tributarie⁷⁰;
- c) la mancata applicazione del nuovo **redditometro**, definito da un'apposita commissione tecnica costituita presso il Secit con la partecipazione anche di esperti della Banca d'Italia, dell'ISTAT e dell'ISPE, sulla scorta di quanto disposto dall'art. 1 della legge 413/91, ovviando alle limitazioni di ordine metodologico imputate al meccanismo tuttora vigente e prevedendo l'utilizzazione dei soli dati direttamente acquisibili attraverso i sistemi informativi della pubblica amministrazione e dei concessionari e degli incaricati di pubblico servizio. I ritardi nell'attivazione del nuovo strumento hanno privato gli uffici e la Guardia di Finanza di un ausilio di rilevante utilità ai fini del riscontro e dell'accertamento di *posizioni* fiscali di altrimenti difficile apprezzamento ed hanno altresì precluso la possibilità di far ricorso su vasta scala ad un indicatore del reddito stimato, e non più

⁶⁹ Sono oltre 1.300 i soli istituti creditizi.

⁷⁰ Il Ministero delle finanze ha comunicato che, dopo diverse pronunce del Consiglio di Stato, si sarebbe prossimi alla emanazione dei regolamenti interministeriali previsti dall'art. 21 della legge 30 dicembre 1991, n. 413 in materia di organizzazione interna, funzionamento e dotazioni finanziarie del comitato antielusivo: mancherebbe, allo stato, soltanto la presa d'atto della Presidenza del Consiglio, prevista dall'art. 17, comma 3, della legge n. 400/88, per il solo regolamento relativo all'organizzazione interna del predetto Comitato.

soltanto di quello (spesso infedelmente) dichiarato, per individuare i soggetti che hanno diritto alle prestazioni dello stato sociale selettivamente erogate a favore dei cittadini meno abbienti, o diversamente graduate a seconda del livello di reddito goduto⁷¹. A questo proposito va tuttavia ricordato che il 15 maggio scorso il Ministro delle finanze ha reso nota la sua intenzione di attivare entro l'anno tale strumento, da utilizzare anche a fini di selezione dei beneficiari della spesa sociale.

Insieme alla mancata attivazione di questi specifici istituti previsti dalla legge 413/91 e del correlato d.P.R. n. 287/92⁷², vanno ricordati altri ritardi ed altre inadempienze, riconducibili, in alcuni casi, ad incertezze e ripensamenti dell'Amministrazione finanziaria, ed, in altri, alle resistenze opposte da, ed alle negligenze in cui sono incorse, un po' tutte le pubbliche amministrazioni. Rientrano nel primo gruppo i ritardi nell'attuazione della legge 358/91 di riforma dell'Amministrazione finanziaria, in particolare per quanto riguarda l'istituzione degli uffici unici delle entrate ed il conseguente permanere della frammentazione delle strutture di controllo. Anche in questo caso, in concomitanza con le iniziative per l'introduzione di una dichiarazione fiscale unica, da valere per tutte le imposte - dirette ed indirette - e per i contributi previdenziali, l'attuazione di questa parte della riforma ha visto una accelerazione a partire dallo scorso dicembre. Con decreto del 18 giugno 1997 è stata disposta la completa attivazione, con decorrenza 1° luglio, dei primi cinque uffici delle entrate⁷³.

Sempre per quanto riguarda l'attuazione della legge di riforma n. 358/91, vanno anche segnalati i ritardi nella realizzazione del progetto di ammodernamento e di integrazione del sistema catastale, avviato nel 1993 ed impostato su due linee principali di azione:

- 1) completamento degli archivi catastali e loro graduale integrazione con quelli ipotecari⁷⁴, che procede, però a rilento, condizionato com'è, dai tempi di realizzazione della nuova automazione in corso nelle conservatorie dei registri immobiliari;
- 2) automazione delle procedure di accettazione delle denunce di nuova costruzione e di quelle di variazione e avvio della c.d. "nota automatica" nelle conservatorie di nuova automazione, allo

⁷¹ Si stima che criteri selettivi siano ormai applicati all'erogazione di 100 mila miliardi della spesa sociale, pari ad un terzo di quella complessiva ed al 5% del PIL, per tutte le principali aree di intervento - previdenza e assistenza pubblica, diritto allo studio, edilizia, abitazioni, servizi locali. Il più recente esempio di applicazione del criterio riguarda la locazione degli immobili di proprietà degli enti previdenziali, riservata per regolamento ai nuclei familiari di almeno due persone e con un reddito annuo netto inferiore agli 80 milioni ai fini IRPEF.

⁷² Per quanto riguarda in particolare tale d.P.R., va rilevato che solo il 5 febbraio scorso è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il regolamento (d.m. 11 febbraio 1997, n. 37) che introduce l'istituto dell'autotutela previsto dall'art. 68 e che, configurandosi non solo come potere di annullamento, ma anche di revoca e di rinuncia all'imposizione in caso di autoaccertamento, per motivi di economicità dell'azione amministrativa, potrebbe far risparmiare al solo Erario, secondo un'indagine del 1994, il 20% del costo complessivo del contenzioso (e che oggi sarebbe sicuramente maggiore, tenuto conto dell'onere delle spese di soccombenza introdotte a partire dal 1° aprile 1996).

⁷³ Con il d.m. 21 dicembre 1996, n. 700, sono stati individuati gli uffici delle entrate e ne sono state enunciate le funzioni. Con decreto del Ministro delle finanze del 27 marzo 1997 sono stati nominati i titolari e i reggenti degli uffici delle entrate di Alessandria, Bologna, Imola, Rimini e Trapani. Il successivo 3 aprile è stata disposta l'attivazione dei predetti uffici limitatamente allo svolgimento delle attività necessarie per la realizzazione della loro organizzazione interna e per la predisposizione dei servizi logistici occorrenti per assicurare la piena funzionalità degli uffici stessi. Con decreti del Ministro, rispettivamente, del 12 e del 18 giugno 1997 è stata definita la competenza degli uffici delle entrate circoscrizionali di Bologna, Cagliari e Rimini e sono stati individuati il numero (86), la dislocazione territoriale e i compiti delle sezioni staccate degli uffici delle entrate. Con decreto del Direttore Generale del Dipartimento delle Entrate, anch'esso del 18 giugno (G.U. n. 145 del 24 giugno 1997), infine, è stata disposta la completa attivazione, con decorrenza 1° luglio 1997, dei predetti cinque uffici delle entrate, con la contestuale soppressione degli uffici distrettuali delle imposte dirette e degli uffici del registro operanti nelle suindicate località, nonché del primo e secondo ufficio IVA di Bologna e della locale sezione staccata della direzione regionale delle entrate per l'Emilia-Romagna.

⁷⁴ Il catasto, da sistema prevalentemente inventariale degli immobili, a carattere non probatorio, deve trasformarsi in sistema di pubblicità immobiliare, a seguito della riforma organizzativa del Ministero delle Finanze operata dalla legge 7 ottobre 1991, n. 358 e della conseguente unificazione nel Dipartimento del Territorio dei servizi catastali e di conservazione dei registri immobiliari.

scopo di assicurare l'aggiornamento automatico dei dati catastali e di quelli dei registri immobiliari, impedendo la creazione di arretrato e favorendo lo smaltimento di quello esistente.

I dati del consuntivo indicano, però, che, proprio in termini di recupero dell'arretrato - che senza alcun dubbio rappresenta il problema più critico - le misure adottate hanno, per ora, solo consentito di arrestarne l'incremento: il numero delle unità immobiliari senza dati di classamento, che aveva raggiunto il massimo di 8.851.000 nel 1993, prima che iniziasse l'attuazione del progetto di ammodernamento e recupero, in tre anni è diminuito, in media, al ritmo di 300 mila all'anno (al 31.12.1996 era di 7.920.000 unità), sicché di questo passo occorrerebbero più di 26 anni per eliminarlo del tutto. Senza contare che nel 1996 si è verificato un rallentamento rispetto agli anni precedenti: una riduzione di sole 113 mila unità, rispetto alle 250 mila del 1994 ed alle 780 mila del 1995.

Un caso di inadempienza, che eloquentemente dimostra come lo strumento legislativo, invece di rappresentare sempre la soluzione, possa anche portare ad un'ulteriore complicazione dei problemi che si vorrebbero risolvere, è quello della determinazione del valore di mercato degli immobili ai fini dell'accertamento del valore reddituale da assoggettare a imposizione. Il Consiglio di Stato aveva chiesto chiarimenti in merito allo schema di regolamento che era stato predisposto in base alle disposizioni dettate dalla legge n. 75/93, ma nel frattempo sono intervenute le nuove norme modificative introdotte a cascata dalle leggi 28 dicembre 1995, n. 549 e 23 dicembre 1996, n. 662, che hanno reso necessaria l'elaborazione di nuovi schemi, facendo ulteriormente rinviare nel tempo lo svolgimento di questa importante funzione del sistema catastale, strumentale all'imposizione immobiliare sia diretta che indiretta.

Tra le inadempienze riconducibili ad inerzia o ad errate valutazioni di ordine di priorità della sola Amministrazione finanziaria - centrale e periferica - rientrano altresì i ritardi nella liquidazione delle domande di condono *ex lege* 413/91, che è stata concretamente avviata solo a fine 1996 e solo dopo che alcuni controlli del Secit avevano evidenziato come questi ritardi rischiassero di far decadere l'azione di accertamento concretamente possibile nei confronti dei condonandi, sulla base di elementi in possesso degli uffici, senza, per lo più, che questi ultimi neanche verificassero che la domanda di condono fosse stata validamente presentata ed i relativi versamenti fossero stati regolarmente eseguiti.

Un esempio, invece, di azione anti-evasione resa finora praticamente impossibile dalle negligenze di amministrazioni diverse da quella finanziaria riguarda la mancata attuazione della previsione dell'art. 2, primo comma, del d.l. 15 gennaio 1993, n. 6, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 marzo 1993, n. 63, che attribuisce al codice fiscale, nato con il d.P.R. 605/73 come strumento di identificazione ai soli fini tributari, la funzione di "chiave identificativa" del soggetto quale cittadino, e cioè ai fini di tutti i suoi rapporti con le pubbliche amministrazioni ed ai fini dei rapporti fra queste ultime ed altri soggetti sia pubblici che privati. Ora, a parte l'anomalia dell'esclusione da tale obbligo per i vecchi contratti di fornitura di servizi telefonici, è ancora lungo l'elenco degli enti pubblici e dei comuni che non hanno effettuato l'operazione di allineamento delle loro banche dati con quelle del Ministero delle finanze, per introdurre il codice individuale negli archivi informatizzati. A questa inerzia va in buona parte imputata la impossibilità di estendere l'ambito degli incroci automatizzati fra dati fiscali e dati extra-fiscali che costituiscono un mezzo elettivo, e comunque sicuramente molto efficace, di dissuasione, oltre che di repressione, dei comportamenti evasivi.

Nel concludere questa ricognizione, non si può fare a meno di rilevare che, accanto ad inadempienze e ritardi, non possono essere ignorati tempestivi ed esatti adempimenti in relazione a complessive disposizioni di legge. E' questo sicuramente il caso, cui si è, peraltro, fatto più di una volta riferimento, della nuova procedura di programmazione e consuntivazione dell'azione amministrativa prevista dal d.lgs. n. 29/93. Ma è anche, in particolare, il caso dell'attuazione del d.lgs. n. 626/94, modificato dal d.lgs. 19 marzo 1996, n. 242, in materia di sicurezza e protezione nei luoghi di lavoro. Con riferimento a tale normativa, con decreto

ministeriale del 4 luglio 1996 sono stati individuati i cosiddetti *datori di lavoro* responsabili per le diverse strutture centrali e periferiche, che hanno, a loro volta, designato - entro il successivo 5 settembre - i *responsabili del Servizio di prevenzione e protezione*. Per questi soggetti, così come per i *rappresentanti della sicurezza* (art. 18 d.lgs. n. 626/94), individuati in base all'accordo ARAN siglato il 16.4.1996, sono stati organizzati, dalla Scuola Centrale Tributaria, appositi corsi in videoconferenza a livello regionale, con la collaborazione di un comitato interdipartimentale istituito sin dal 14 maggio 1996⁷⁵. La stessa Scuola aveva predisposto un dettagliato manuale (*Linee guida per l'elaborazione dei documenti di valutazione del rischio*), distribuito a tutti gli uffici, centrali e periferici, a partire dagli inizi di luglio 1996.

5. L'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (A.A.M.S.)

Nonostante la decisione annunciata sin dal 1991 di trasformazione in SpA, fa tuttora capo al Ministero delle finanze l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (A.A.M.S.)⁷⁶, il

⁷⁵ Tali corsi, rientranti nella categoria dei corsi *mirati*, di cui si è precedentemente detto, hanno interessato una platea di oltre 3.000 fra dirigenti *datori di lavoro*, *responsabili del servizio di prevenzione e protezione* e *rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza* eletti nei posti di lavoro.

⁷⁶ Con la legge 13 luglio 1862, n. 710 e la successiva 15 giugno 1865, n. 2397, lo Stato italiano assunse un diritto di privativa nel settore dei sali e dei tabacchi, affidandolo alla Direzione Generale delle Gabelle. In considerazione dei risultati non positivi ottenuti, con il 1° gennaio 1869 la gestione dei sali e tabacchi venne affidata, con apposita convenzione, ad una società anonima denominata "Regia cointeressata", costituita da un gruppo di società e da capitalisti italiani e stranieri. Non avendo i risultati corrisposto alle aspettative, alla scadenza del 31 ottobre 1883 la convenzione non venne rinnovata e la gestione dei sali e tabacchi venne riaffidata alla Direzione Generale delle Gabelle. Successivamente, per dare maggiore autonomia all'attività, con provvedimento del 27 settembre 1893 la gestione venne attribuita all'appositamente costituita Direzione Generale delle Privative. In considerazione della permanente incapacità anche di tale tipo di gestione ad adeguarsi alle esigenze di mercato in termini sia di quantità che di competitività (di qualità e di prezzo) della produzione, nonché di innovazione tecnologica ed organizzativa, con R.D.L. 8 dicembre 1927, n. 2258, convertito nella legge 6 dicembre 1928, n. 34374, venne istituita l'attuale A.A.M.S., con bilancio autonomo, presentato annualmente all'approvazione del Parlamento in allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze.

Nel quadro del generale progetto di trasformazione in società per azioni degli enti pubblici e delle aziende statali di cui alla legge 29 gennaio 1992, n. 35, con l'art. 8 del Decreto legge n. 14/1992 venne avviato il processo di privatizzazione dell'AAMS. Nella seduta del 30 gennaio 1992 il Consiglio dei Ministri deliberò la trasformazione in società per azioni, rimettendo al CIPE, ai sensi della predetta legge n. 35/92, la determinazione, nel rispetto dei criteri di economicità e di efficienza, dei relativi indirizzi di politica economica ed industriale. Con successivo provvedimento venne nominato un apposito Comitato incaricato di presiedere alle conseguenti attività di gestione e di liquidazione necessarie per la concreta attuazione dell'operazione. Il processo, fortemente osteggiato dalla componente maggioritaria del sindacato interno, andò avanti per qualche tempo fino al suo abbandono da parte del nuovo Governo a seguito della mancata conversione del decreto-legge.

Il 5 giugno scorso il Senato ha approvato, in prima lettura, il Disegno di legge AS 1822 che istituisce L'Ente Italiano Tabacchi (E.T.I.) in cui confluiranno le attività produttive e commerciali dei settori tabacchi e sali, lasciando all'AAMS la gestione del lotto e delle lotterie e quella della concessione delle vendite di tabacchi. Secondo quanto previsto dal d.l., che è ora all'esame della Camera dei Deputati, l'ETI si trasformerà in società per azioni non prima di 12 e non oltre 24 mesi dalla sua istituzione, per essere quindi privatizzato.

Il regime di monopolio legale ed assoluto, confermato a suo tempo dalla legge 17 luglio 1942, n. 907, è nel frattempo venuto in buona parte a cadere, a seguito della liberalizzazione legata alla politica agricola comune (Reg. CEE n. 727/70), al riordinamento dei monopoli nazionali ai sensi dell'art. 37 del Trattato di Roma ed alla conseguente compressione del monopolio di vendita dei sali (legge 16 febbraio 1973, n. 10). L'AAMS esercita ancora in regime di monopolio fiscale la fabbricazione dei tabacchi ed in regime di esclusiva la produzione ed estrazione di sale sul continente. Con la legge 22 luglio 1982, n. 467 e successive modifiche ha acquisito l'intero pacchetto azionario della S.p.A. A.T.I. (Azienda Italiana Tabacchi), che opera essenzialmente nel settore della prima trasformazione del tabacco greggio, gestisce alcune partecipazioni nel comparto della lavorazione del tabacco e nei settori della carta, degli articoli cartotecnici e dei filtri per sigarette, e, attraverso l'ATISALE S.p.A. commercializza il sale prodotto dai Monopoli di Stato. Alla stessa Amministrazione è stata attribuita anche la gestione delle lotterie nazionali (legge 10 agosto 1988, n. 357), nonché delle lotterie ad estrazione istantanea (art. 6 legge 26.3.1990, n. 62 e d.m. n. 183 del 12.2.1991) e del lotto (d.P.R. 7 agosto 1990, n. 303 e d.m. 23.3.1994, n. 239).

cui bilancio è presentato annualmente al Parlamento in allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze.

5.1 Esame del rendiconto

L'esame del rendiconto dei Monopoli di Stato non può essere condotto secondo la metodologia seguita per le amministrazioni di spesa, trattandosi di una struttura in cui prevalgono le attività di carattere industriale.

A titolo sperimentale si è comunque provveduto a schematizzarne l'attività attraverso la costruzione di otto funzioni-obiettivo, con disaggregazione al 2° livello. Come risulta dallo schema allegato, le prime sei sono riferite alle attività commesse alla gestione amministrativa: indirizzo, coordinamento e controllo dell'AAMS, servizi generali, gestione delle entrate erariali derivanti dai Monopoli, gestione lotto e lotterie, contenzioso in materia di contrabbando. Le ultime due funzioni sono, invece, riconducibili alle attività relative alla gestione industriale: la prima di carattere gestionale (indirizzo e controllo sulla produzione e commercializzazione dei generi di Monopolio), la seconda strettamente connessa all'attività produttiva dei tabacchi e del sale (produzione e commercializzazione dei generi di Monopolio).

Una puntuale analisi della distribuzione della spesa e del suo stesso andamento secondo i normali criteri sarebbe tuttavia non solo poco significativa, ma addirittura fuorviante, per una serie di ragioni, per lo più attinenti alla natura dell'amministrazione in esame. Anzitutto, la ripartizione degli stanziamenti di spesa tra le funzioni-obiettivo è stata effettuata in base a stime, in quanto la rilevazione contabile sistematica la imputa ai conti patrimoniali. Per giunta, le spese della gestione delle lotterie sono comprensive dei relativi proventi al Tesoro. Va poi rilevato che la spesa non può, comunque, essere considerata come il "costo" della funzione-obiettivo, in quanto manca l'imputazione delle spese pluriennali alla competenza economica di ciascun esercizio⁷⁷.

Nonostante queste limitazioni, valutazioni di un certo interesse sono comunque possibili sulla base sia dei dati riassuntivi di bilancio che degli elementi rinvenibili nel referto annuale di settore del SINCO.

5.2 Andamento generale della gestione

Le previsioni complessive di bilancio dell'AAMS si sono realizzate nella misura del 99,2%. Tale risultato va, però, valutato tenendo conto delle maggiori assegnazioni del Tesoro per la gestione del lotto (962 miliardi). I proventi lordi di tale gioco sono, infatti, risultati sostanzialmente in linea con il programmato e superiori del 15% a quelli del 1995. Tuttavia, per effetto di un livello delle vincite più elevato di quello degli anni precedenti, si è verificato un sostanzioso incremento, rispetto al previsto, delle spese di gestione (+28%), che ha drasticamente ridimensionato il risultato atteso in termini di proventi netti (accertato inferiore del 41,7% alle previsioni assestate e del 61% rispetto alla previsione iniziale)⁷⁸.

Scostamenti negativi di notevole entità rispetto agli obiettivi di bilancio si registrano sia per i proventi derivanti dalla vendita dei biglietti delle lotterie nazionali (-32,6%, pari a -130 miliardi) che per quelli derivanti dalla vendita dei biglietti delle lotterie nazionali ad estrazione istantanea (-24,4%, pari a -733 miliardi). Ma, mentre questi ultimi sono comunque aumentati rispetto

⁷⁷ Un'analisi significativa sarebbe possibile sulla base del conto patrimoniale e del conto economico non ancora disponibili per l'anno 1996 alla data di redazione del referto.

⁷⁸ Gli incassi lordi, che nel 1995 avevano fatto registrare una vera e propria impennata (da circa 1.600 ad oltre 5.400 miliardi), sono aumentati di altri 807 miliardi nel 1996 (superando, così, i 6.200 miliardi). Si è però verificato un aumento ben più che proporzionale delle vincite pagate (di 918 miliardi), che hanno raggiunto i 3.665 miliardi, rispetto ai 2.747 del 1995 ed i 713 del 1994. Considerando anche i compensi alla Lotiomatica (470 miliardi rispetto ai 411 del 1995 ed i 116 del 1994), l'utile erariale, che nel 1995 si era più che triplicato rispetto al 1994 (da 485 a 1.714 miliardi), nel 1996 è sceso a 1.464 miliardi.

all'anno precedente (+39%), i proventi delle lotterie nazionali sono diminuiti rispetto al 1995 (-37%).

Quasi in linea con l'obiettivo di bilancio risultano invece le entrate relative alla vendita di tabacchi lavorati (-2,4%), come conseguenza di una sovrastima, in sede di previsione di bilancio, derivante dalla variazione tariffaria dei tabacchi lavorati disposta il 2 gennaio '96, ad invarianza dei consumi verificatasi, sommata all'originaria previsione '96 piuttosto che al gettito consuntivato nel 1995⁷⁹.

Insoddisfacente è, infine, il dato per l'avanzo finanziario di gestione⁸⁰, risultato di circa 243 miliardi rispetto ai previsti 325 (-25,3%)⁸¹.

Gli scostamenti registrati nei risultati di consuntivo rispetto alle previsioni di bilancio per l'AAMS si ripercuotono, naturalmente, sul versante delle entrate erariali (tab. n. 16), il cui grado di conseguimento complessivo rispetto all'obiettivo è nel complesso risultato del 90,6%: un risultato superiore al previsto lo fa registrare solo l'IVA sui generi di monopolio (+2,3%), per la minore incidenza rispetto al previsto del recupero dell'imposta sul valore aggiunto corrisposta sui beni e sui servizi acquistati o importati dall'AAMS (106,6 miliardi rispetto a 140 miliardi).

Alla luce di questi andamenti, mentre appare ragionevole la previsione per il 1997 di un avanzo finanziario di gestione di 271 miliardi, di poco superiore a quello di quest'anno, certamente irrealistica appare, invece, l'attesa del raddoppio, rispetto al 1996, degli utili dei giochi e concorsi (6.450 miliardi rispetto al consuntivo 1996 di 3.282 miliardi). Permane, infatti, il clima di sfiducia e disaffezione originato dal mancato pagamento di alcuni premi e dagli incerti orientamenti gestionali che ne sono seguiti⁸². Le perplessità sono peraltro giustificate dal rallentamento delle vendite di biglietti che nei mesi più recenti sembra essersi trasformato in un vero e proprio crollo (tab. 17)⁸³: se i risultati dell'anno dovessero continuare ad evolvere in linea con quelli del primo quadrimestre (-21,9%), nel 1997 gli utili di giochi e concorsi supererebbero di poco i 2.500 miliardi, con minori entrate, quindi, di quasi 4 mila miliardi rispetto alle previsioni.

5.3 Le gestioni industriali

Trattare della gestione industriale⁸⁴, significa sostanzialmente occuparsi della lavorazione e della commercializzazione dei tabacchi (per un valore della produzione di circa 8.400 miliardi e

⁷⁹ Come riportato nella relazione sulla gestione trasmessa al SINCO dall'AAMS.

⁸⁰ L'avanzo finanziario di gestione è dato dalla differenza algebrica fra entrate e spese: se positiva, l'eccedenza viene iscritta nell'apposito capitolo 153 delle spese e versata al Tesoro nell'esercizio successivo; se negativa, viene iscritta nel capitolo 171 dell'entrata e compensata con sovvenzioni del Tesoro o con l'assunzione di mutui con la Cassa DD.PP. In tal modo si assicura la presentazione del bilancio in pareggio.

⁸¹ Risultato superiore solo a quello del 1992, quando si era attestato sui 207 miliardi. Negli anni successivi il trend era stato costantemente in crescita: 252 miliardi nel 1993, 395 nel 1994 e 429 nel 1995.

Va, comunque, rilevato che nel referto SINCO datato 21 aprile 1997, l'avanzo era calcolato in 194 miliardi, e cioè di 49 miliardi inferiore al dato finale di consuntivo. La previsione iniziale di 284 miliardi era stata invece corretta in aumento (a 325 miliardi) in sede di accertamento (L. 8 agosto 1996, n. 419), quando, almeno in teoria, si sarebbe dovuto disporre di maggiori elementi di valutazione rispetto a quelli di fine 1995 per riuscire a formulare una previsione più vicina a quella che si sarebbe poi effettivamente registrata.

⁸² Secondo il referto annuale del SINCO, alla base dell'insoddisfacente risultato di gestione delle lotterie nazionali ci sarebbero anche un calo d'interesse nei confronti di manifestazioni aventi rilevanza puramente locale e un insufficiente supporto promozionale; la gestione delle lotterie istantanee, da parte sua, risentirebbe, presumibilmente, oltre che del clima di sfiducia e disaffezione generato dal mancato pagamento di alcuni premi, di un fisiologico rallentamento dell'espansione dopo la fase di iniziale novità, nonché dell'aumento del prezzo dei biglietti e della riduzione dell'aggio ai rivenditori.

⁸³ I dati sugli utili e sui proventi netti per l'erario nel primo quadrimestre dell'anno fanno registrare, rispetto al corrispondente periodo del 1996, un aumento del 4% per il lotto ed una diminuzione del 45,6% per le lotterie nazionali e del 51% per le lotterie nazionali ad estrazione istantanea.

⁸⁴ Non disponendo ancora, come si è detto, alla data di redazione del referto, né del conto economico, né di quello patrimoniale, anche l'esame dei risultati delle gestioni industriali (produzione e commercializzazione di tabacchi e di sali) viene condotto sulla base dei soli dati contenuti nel referto annuale del SINCO.

delle vendite di oltre 17 mila miliardi), in quanto l'attività di produzione di *chinino* è stata abbandonata e le vendite di *sali* superano complessivamente di poco i 50 miliardi.

Con riguardo a quest'ultimo settore, si può comunque rilevare la continuazione del trend positivo delle vendite iniziato dal 1983 per la vendita dei sali industriali e dal 1993 per la vendita dei sali alimentari (più remunerativi), dopo la crisi iniziata fin dal 1973, anno di liberalizzazione del mercato del sale. Oltre che alla piena attuazione del piano di ristrutturazione⁸⁵, le prospettive future del settore sono affidate, fra l'altro, alla realizzazione dell'obiettivo, stabilito nella Direttiva generale per l'anno 1997, di ampliamento della quota di mercato attraverso il confezionamento di sali da destinare ai punti vendita della grande distribuzione.

Venendo, comunque, ai *tabacchi*, il quadro complessivo che emerge è quello di minori vendite, rispetto alle previsioni, di tabacchi prodotti (e, quindi, di minori acquisti di tabacchi greggi e lavorati e relative spese accessorie) e di maggiori vendite di tabacchi esteri, direttamente importati. Anche se superiore del 2,4% a quella del 1995, la produzione di tabacchi è stata inferiore del 3,5% all'obiettivo. E' anche interessante rilevare che la produzione di sigarette nazionali è nel 1996 aumentata del 4,9% rispetto all'anno precedente, mentre la produzione di sigarette su licenza è diminuita del 2,8%. Lungi, però, dal poter essere interpretato come un dato positivo, ciò si spiega piuttosto con le difficoltà insorte per il rinnovo del nuovo contratto di produzione su licenza, anche a seguito delle vicende giudiziarie legate ad un'asserita ipotesi di evasione fiscale a carico della società che cura in Italia gli interessi della Philip Morris.

Per avere la conferma che tali risultati non siano da interpretarsi in termini positivi basta, peraltro, guardare all'andamento delle vendite del prodotto nazionale, che ha visto ulteriormente peggiorare il trend degli ultimi venti anni per quanto riguarda la quota di mercato (-2,5% nel 1996, rispetto ad una perdita media annua del 2% fatta registrare sull'intero periodo)⁸⁶.

Tra i **risultati positivi**, vanno annoverati il miglioramento della produttività (per la diminuzione degli organici - di 643 unità - a livelli produttivi invariati) ed il valore prioritario attribuito all'attuazione del piano di ristrutturazione⁸⁷, che ha portato alla soppressione delle Manifatture Tabacchi di Torino e di Venezia e dell'Agenzia Coltivazioni Tabacchi di Carpanè per complessivi 354 addetti, in larga parte distaccati o destinati agli Uffici Finanziari delle rispettive regioni (Piemonte e Veneto)⁸⁸.

Tra gli **aspetti negativi** vanno citati:

- la maggiore arretratezza tecnologica degli stabilimenti che producono marche nazionali (per lo più ubicati nel Mezzogiorno), rispetto a quelli che producono sigarette su licenza:

⁸⁵ Con la prevista soppressione delle saline di Tarquinia e di Cervia ed il collocamento del relativo personale presso gli Uffici finanziari.

⁸⁶ Le marche nazionali sono passate da una quota di mercato del 71% nel 1976 ad una del 40% nel 1996; le marche estere dal 29% al 60%. Le sigarette di importazione, che nel 1976 incidevano per il 20% dei nostri consumi, hanno oggi da sole una quota di mercato (43%) superiore a quella delle marche nazionali. Il 17% appartiene alle sigarette estere prodotte su licenza.

Sempre per quanto riguarda le vendite di tabacchi lavorati, il referto annuale del SINCO richiama l'attenzione sull'assoluto e del tutto peculiare allineamento del consuntivo con la previsione (90,6 milioni di Kg.) per l'insieme delle tre componenti (nazionale, su licenza ed estera). Tenuto conto che le vendite si realizzano all'atto del passaggio dei prodotti finiti ai magazzini (struttura privata esterna all'AAMS) che a loro volta riforniscono le rivendite, il Servizio di controllo interno avanza l'ipotesi che il risultato contabile delle vendite - in termini sia di volumi che di mix di prodotti - possa essere in qualche modo "indirizzato" facendo leva proprio sugli stock dei magazzini.

⁸⁷ Siglato il 28 giugno 1994 e ratificato il successivo 28 agosto.

⁸⁸ 314, in quanto 30 sono stati trasferiti presso organi dell'Amministrazione. A decorrere dal 1° marzo 1996 l'Agenzia Coltivazioni Tabacchi di Cava dei Tirreni è stata trasformata in Laboratorio, mentre per la Manifattura Tabacchi di Adria è prevista la trasformazione in autoparco dei veicoli sequestrati ed in Magazzino stoccaggio tabacchi greggi e per le Manifatture di Catania e di Palermo è prevista la cessazione delle attività di Preparazione Materie. E' infine prevista la soppressione della Direzione Compartimentale Coltivazioni Tabacchi di Verona e la sua trasformazione in ufficio dipendente dall'analoga Direzione di Perugia, per gli adempimenti di carattere mercantile.

- il basso utilizzo della capacità produttiva anche per gli stabilimenti più moderni ed a più elevata produttività;
- la debolezza del mix professionale delle risorse umane impegnate presso le manifatture, come risultato dell'elevato rapporto sia degli indiretti di produzione rispetto al totale degli addetti di produzione (circa 39%), sia degli impiegati rispetto agli operai (circa il 20%).

Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, va osservato che, a fronte della riduzione del numero totale degli addetti (-9%) dovuta ai pensionamenti ed al blocco delle assunzioni ex lege, non sono stati attuati effettivi piani di riconversione e di mobilità del personale, come dimostra, peraltro, la completa assenza di qualsiasi attività di formazione⁸⁹.

Più in generale, va peraltro segnalata la mancata attuazione di quell'analisi tecnica che era stata prevista nella direttiva 1996 per identificare e progettare le innovazioni necessarie in materia di politica industriale (marketing strategico, qualità, ricerca e sviluppo, costi, prezzi di vendita, ecc.) e di contrasto dell'illecita concorrenza e del contrabbando.

5.4 Le prospettive della privatizzazione

Si è prima visto come già all'inizio del 1992 fosse stato concretamente avviato un processo di privatizzazione dell'AAMS, sulla scorta delle conclusioni alle quali era pervenuta l'apposita Commissione ministeriale coordinata dal Ragioniere generale dello Stato - in linea, peraltro, con le concordi risultanze delle precedenti Commissioni di studio istituite a partire dalla fine degli anni '70 - sulla non idoneità dell'attuale assetto giuridico a gestire attività di contenuto economico-imprenditoriale, caratterizzate da un elevato grado di competitività.

Restano, anzi, da chiarire da parte del Ministero delle finanze le ragioni per le quali il processo, inizialmente avviato e portato avanti con convinzione, sia stato poi abbandonato e sia rimasto sostanzialmente accantonato fino allo scorso anno quando è stato ripreso con la proposta istituzione dell'Ente Italiano Tabacchi (ETI), in concomitanza con l'esautoramento del Direttore generale ed in una situazione di accresciute difficoltà.

Che il protrarsi dell'attuale assetto sia ormai insostenibile, lo si comprende anche dalla considerazione di quanto poco praticabili sarebbero gli eventuali tentativi di difesa legati allo sfruttamento di ciò che resta della originaria posizione di monopolio. E' dello scorso mese di marzo, infatti, la notizia dell'apertura da parte della Commissione europea di una procedura di infrazione contro l'AAMS per abuso di posizione dominante per quanto riguarda la distribuzione delle sigarette, a seguito di una denuncia presentata da alcune marche di sigarette estere che si ritengono danneggiate dall'asserito duopolio esistente in Italia tra Monopoli di Stato e Philip Morris e dalle clausole restrittive che l'azienda di Stato imporrebbe alla commercializzazione dei nuovi prodotti esteri⁹⁰.

L'istituzione dell'ETI può rappresentare un passo avanti nella direzione giusta, se esso, come previsto, avrà vita effettivamente provvisoria e breve, assolvendo a quelle funzioni che nel 1992 erano state affidate al Comitato di gestione e liquidazione. Un risultato certo sarà in ogni caso quello di sciogliere il nodo della separazione effettiva, e non solo contabile, dei costi aziendali da quelli amministrativi⁹¹, che rendono oggi ardua e poco significativa qualsiasi

⁸⁹ Per l'obiettivo "realizzazione e svolgimento dei corsi di formazione" erano state programmate 200 giornate-persona in tutto, ma ne sono state consumate zero.

⁹⁰ Sono soprattutto i risultati dell'indagine condotta in merito a quest'ultima lagnanza ad aver convinto la Commissione ad aprire la procedura. Tra le clausole imposte ai produttori esteri (diversi dalla Philip Morris) ritenute giugulatorie ci sarebbero quella che limita a due volte all'anno l'introduzione di nuovi prodotti da parte della concorrenza estera e la limitazione al 30%, previa autorizzazione degli stessi Monopoli e rincaro delle tariffe di distribuzione, dell'aumento delle importazioni rispetto al mese precedente.

⁹¹ Attualmente viene operata una distinzione fra costi industriali e costi amministrativi attraverso le scritture, tenute dall'Amministrazione, sulle quali si basa la redazione del bilancio industriale, previsto dall'art. 8 del R.D. n. 2452/1927, che viene annualmente presentato dal Ministro delle finanze, previa approvazione del Consiglio di amministrazione, solitamente nel mese di luglio.

analisi e valutazione di efficacia, efficienza ed economicità. Un ulteriore risultato sarà poi quello di poter tenere una contabilità di tipo genuinamente analitico-industriale, premessa indispensabile per la riconsiderazione strategica delle attività e per un controllo di gestione in tempo reale e non più solo annuale com'è oggi⁹².

E' dubbio, invece, che l'istituzione dell'ETI possa bastare per intraprendere una politica, non diciamo di recupero, ma quanto meno di difesa, delle quote di mercato e, più in generale, di recupero di competitività. Questo potrà essere ottenuto solo con una sollecita e massiccia immissione di cultura manageriale, sicuramente necessaria per superare le situazioni di separatezza, se non anche, talvolta, di contrasto tra le diverse strutture, e quelle di disorganizzazione industriale-amministrativa, dovuta anche all'attuale commistione di logica aziendale e logica burocratica che porta, fra l'altro, a privilegiare la collocazione presso la sede centrale anche degli stessi dirigenti delle manifatture. Necessaria, però, soprattutto per adeguarsi alle logiche di un mercato globalizzato, oltre che per una riconsiderazione a base zero delle politiche degli acquisti, dell'innovazione e dei prezzi, nonché dei rapporti con distributori, dettaglianti e concorrenti. Ma la necessaria trasformazione in senso manageriale potrà essere ottenuta solo rompendo gli indugi ed accelerando il processo di privatizzazione: quello dei tabacchi è sicuramente un problema di qualità e di competitività, che però potrà essere affrontato e risolto solo drasticamente trasformando la struttura organizzativa, senza coltivare l'illusione di dover (e poter) risanare e ristrutturare prima di cedere.

⁹² Di quanta strada debba essere ancora fatta in tale direzione è peraltro dimostrazione eloquente il rilievo del Servizio di controllo interno che l'AAMS non è stata in grado di fornire, né in sede di consuntivazione quadrimestrale, né in sede di consuntivazione annuale, adeguati elementi conoscitivi al fine di identificare e valutare le azioni intraprese per attuare i piani di azione prioritaria fissati nella direttiva per il 1996 e riassunti nella tabella 18.

Classificazione economica semplificata per funzioni obiettivo

Tabella 1

Funzioni obiettivo	Stanziamenti definitivi			Impegni effettivi			Residui al 31/12		
	Spese di funzionamento	Spese per interventi	Investimenti	Spese di funzionamento	Spese per interventi	Investimenti	Spese di funzionamento	Spese per interventi	Investimenti
1. Indirizzo politico amministrativo	18.260	335	5.416	15.736	335	2.833	7.067	139	9.031
Totale Funzione obiettivo	24.811			18.964			16.238		
2. Servizi generali comuni, di supporto e di indirizzo	3.524.589	45.872	218.069	3.394.626	45.872	117.195	503.353	19.336	461.935
Totale Funzione obiettivo	3.788.530			3.557.693			984.625		
3. Gestione dei tributi	3.468.210	75.521	126.847	3.308.081	74.901	45.103	2.324.498	21.612	702.134
Totale Funzione obiettivo	3.670.578			3.428.885			3.048.245		
4. Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari	2.493.040	50.835	48.161	2.382.487	50.835	26.791	577.402	23.961	118.480
Totale Funzione obiettivo	2.592.836			2.460.113			719.843		
5. Servizi ai cittadini e alle imprese	612.109	119.319	18.418	560.527	119.319	9.636	142.940	201.315	36.105
Totale Funzione obiettivo	749.847			689.482			380.360		
6. Prevenzione e repressione delle attività illegali o pericolose	1.623.923	2.320	0	1.617.446	2.320	0	209.556	2.916	0
Totale Funzione obiettivo	1.626.243			1.619.766			212.472		
7. Supporto alle altre amministrazioni pubbliche	200.129	378	73.868	186.378	378	10.849	40.249	184	546.857
Totale Funzione obiettivo	274.376			197.685			587.289		
8. Trasferimenti finanziari ed interventi	326.143	27.566.278	64.020	326.007	27.525.901	56.398	221.711	11.940.106	129.748
Totale Funzione obiettivo	28.445.675			28.396.715			12.291.915		
TOTALI	11.266.403	27.860.860	554.890	11.791.288	27.819.861	268.896	4.826.776	12.289.569	2.804.290
Altre spese	489.233			488.400			330		
TOTALE GENERALE	41.171.295			40.368.364			18.240.986		

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati R.G.S.

Tabella 2

Profilo della spesa secondo il piano dei costi di funzionamento (dati espressi in migliaia di giorni persona)

Funzione obiettivo		Amministrazioni generali			Dipartimento Entrate			Dipartimento Territorio			Dipartimento Dogane			Totale Amministrazione finanziaria		
		Progr.	Cons.	Diff. %	Progr.	Cons.	Diff. %	Progr.	Cons.	Diff. %	Progr.	Cons.	Diff. %	Progr.	Cons.	Diff. %
2	Servizi generali comuni di supporto e di indirizzo alle attività	339,0	355,0	4,7	2.707,0	2.839,0	4,9	1.151,0	1.221,0	6,1	760,0	1.111,0	46,2	4.958,0	5.526,0	11,5
	Percentuale rispetto al totale	100,0	100,0		25,5	26,8		34,6	37,4		24,1	35,7		28,5	31,9	
3	Acquisizione delle entrate erariali	0,0	0,0		2.756,0	2.601,0	-5,6	748,0	875,0	17,0	2.152,0	1.794,0	-16,6	5.656,0	5.270,0	-6,8
	Percentuale rispetto al totale	0,0	0,0		26,0	24,6		22,5	26,8		68,2	57,6		32,5	30,4	
4	Prevenzione e repressione delle attività irregolari o illecite in materia tributaria	0,0	0,0		3.872,0	3.632,0	-6,2	0,0	0,0		160,0	131,0	-18,1	4.033,0	3.763,0	-6,7
	Percentuale rispetto al totale	0,0	0,0		36,5	34,3		0,0	0,0		5,1	4,2		23,2	21,7	
5	Servizi ai cittadini e alle imprese	0,0	0,0		1.249,0	1.505,0	20,5	1.425,0	1.164,0	-18,3	0,0	0,0		2.674,0	2.669,0	-0,2
	Percentuale rispetto al totale	0,0	0,0		11,8	14,2		42,8	35,7		0,0	0,0		15,4	15,4	
7	Servizi ed investimenti di supporto alle altre amministrazioni pubbliche	0,0	0,0		16,0	16,0	0,0	2,0	2,0	0,0	82,0	80,0	-2,4	99,0	98,0	-1,0
	Percentuale rispetto al totale	0,0	0,0		0,2	0,2		0,1	0,1		2,6	2,6		0,6	0,6	
TOTALE		339,0	355,0	4,7	10.600,0	10.593,0	-0,1	3.326,0	3.262,0	-1,9	3.154,0	3.116,0	-1,2	17.420,0	17.326,0	-0,5

Fonte: Ministero delle Finanze (SINCO)

Tabella 3

Guardia di Finanza: confronto tra programmato e consuntivato 1996 e pianificazione 1997 (valori percentuali)

Funzione obiettivo	Programmato anno 1996	Consuntivato anno 1996	Pianificato anno 1997
Servizi generali e gestione dei fattori che concorrono all'erogazione dei servizi .Servizi professionali e servizi di indirizzo, coordinamento e controllo	46%	62%	62%
Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari	23%	19,9%	19,5%
Prevenzione e repressione delle attività illegali o pericolose	31%	18,2%	18,5%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%

Fonte: Ministero delle Finanze (SINCO)

Tabella 4

Produzione delle strutture periferiche dei Dipartimenti delle entrate e delle dogane nel 1996 espressa in giorni-persona

DIPARTIMENTI	Valore programmato (1) (a)	Valore consuntivato (2) (b)	Valore consuntivato/valore programmato (c=b:a)	Costo consuntivato (3) (d)	Efficienza (e=b:d)
ENTRATE	1.223.000,0	940.000,0	76,86%	994.500,0	94,51%
DOGANE II.II.	157.000,0	169.000,0	107,64%	123,0	137,40%

(1) Valore ottenuto moltiplicando il tempo standard definito in programmazione per le quantità programmate

(2) Valore ottenuto moltiplicando il tempo standard definito in programmazione per le quantità effettive consuntivate

(3) Costo ottenuto sommando i giorni persona consuntivati

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati Ministero delle Finanze

Tabella 5

Andamento della produzione : strutture periferiche dei Dipartimenti delle Entrate e delle Dogane II.II.

PRODOTTI	Giorni uomo		Prodotti		Tempo unitario		
	Programmati	Consuntivati	Programma anno 1996	Consuntivo anno 1996	Programmato	Consuntivato	T.U. cons.to/T.U. progr.to
Verifiche II.DD.	150.000	105.416	6.000	4.565	25,00	23,00	0,92
Verifiche IVA	89.000	90.298	9.700	8.713	9,10	10,30	1,13
Accertamenti II.DD.	682.000	545.490	266.406	186.989	2,50	2,90	1,16
Accertamenti IVA	302.000	253.221	276.479	245.206	1,09	1,03	0,94
Verifiche straordinarie settore dogane	144.529	106.012	18.190	19.601	7,90	5,40	0,68
Verifiche straordinarie settore accise	12.245	17.526	2.567	3.006	4,80	5,80	1,21

Fonte: Ministero delle Finanze (SINCO), elaborazione Corte dei Conti