

Aggiungendovi i resti da versare, i residui attivi di pertinenza del Ministero delle Finanze superano i 167 mila miliardi di lire, rappresentando il 98% dei residui attivi totali al 31 dicembre 1997. Per quanto riguarda le riscossioni di tali residui, l'esercizio 1997 ha fatto registrare anche l'accelerazione della tendenza alla diminuzione: al netto del da versare degli anni precedenti⁵¹, le riscossioni sui residui hanno, infatti, raggiunto il minimo storico del 5,58%, rispetto al già modesto livello del 9,83% nel 1996 e del 14,73% nel 1995. Nel giro di tre anni, il tasso di riscossione dei residui attivi si è quindi ridotto di quasi due terzi. Per effetto di questo forte rallentamento, nonostante, come si è visto, la continua e rilevante crescita della base di riferimento, le riscossioni dei residui sono diminuite anche in cifre assolute: 9.481 miliardi nel 1995, 7.974 nel 1996 ed appena 5.505 nel 1997⁵².

Già i dati del rendiconto a livello aggregato portano ad individuare un punto critico della gestione del Ministero delle finanze nell'incapacità di trasformare in riscossioni ed in versamenti una fetta significativa degli accertamenti, che, come si è visto, lo scorso anno è ulteriormente aumentata. L'analisi a livello disaggregato (allegato 20) consente di acquisire elementi di valutazione idonei a meglio comprendere il fenomeno. Un primo elemento è rappresentato dalla constatazione che praticamente quasi tutto l'aumento dei resti da riscuotere riguarda due soli capi - il capo VI (imposte dirette) e il capo VIII (tasse), imputabili al Ministero delle finanze e quasi del tutto al Dipartimento delle entrate. Rispetto allo scorso esercizio finanziario il totale da riscuotere dei due capi è aumentato rispettivamente di 12.784 e 13.663 miliardi (e insieme, quindi, di circa 26.500 miliardi, cifra, questa, di poco inferiore

prima volta, hanno nel 1997 superato il 5% degli accertamenti: per la precisione, il rapporto è stato del 5,4%, da raffrontare con il 4,7% del 1996 ed il 4,5% del 1995. Tanto più che, dopo la lievitazione fatta registrare negli anni precedenti, anche i resti da versare sulla competenza, pur non aumentando in termini relativi rispetto al 1996, nel 1997 sono aumentati in cifra assoluta - di oltre 3.100 miliardi (30.610 miliardi rispetto a 27.484 nel 1996).

⁵¹ Nella decisione sul rendiconto viene ribadito che, in tema di residui, con riferimento a quelli degli esercizi precedenti, il rendiconto appare nuovamente non conforme all'art. 145 (comma quarto, lettera b) del regolamento di contabilità generale, poiché non indica l'ammontare delle somme riscosse nell'esercizio, quale riportato nei riassunti generali cui il consuntivo va raffrontato perché aggiunge a queste anche quelle riscosse in precedenti esercizi e rimaste da versare all'inizio dell'anno. Il reale importo delle "somme riscosse" (così denominate nel consuntivo) risulta, pertanto, per il Ministero delle finanze di ben 36.570 miliardi inferiore a quello esposto (574.572 miliardi in luogo di 611.142). A riprova del peso determinante che ha l'apporto del Ministero delle finanze, una differenza quasi identica (36.441 miliardi) si riscontra per il totale delle entrate finali.

⁵² Al fenomeno della lievitazione e del basso grado di riscuotibilità dei residui, la Corte ha, lo scorso aprile dedicato la seconda parte del referto specifico richiesto dalla Camera dei Deputati sui residui del bilancio statale, evidenziando, fra l'altro, che:

- 1) i residui si caratterizzano per la prevalenza delle somme da riscuotere rispetto a quelle da versare e per la loro concentrazione nelle entrate tributarie. Il grosso delle somme da riscuotere, a sua volta, riguarda i residui degli anni precedenti, mentre la parte più consistente delle somme da versare riguarda la competenza;
- 2) il basso indice di riscuotibilità dei residui degli anni precedenti si spiega con l'elevata incidenza sulla massa dei residui di quelli relativi a crediti tributari riscossi a mezzo ruolo (48%) e che si trasformano in residui per oltre il 92% nel caso delle imposte dirette e addirittura del 98% nel caso delle tasse;
- 3) all'accumulo dei residui, sia pure in misura più limitata, contribuiscono anche disfunzioni concernenti le somme da versare, e cioè, da una parte, i ritardi nelle regolazioni contabili con le regioni a statuto speciale e con i concessionari della riscossione, e, dall'altra, la sistematica sottostima della previsione di spesa per aggi e compensi che ha l'effetto di specularmente originare debiti occulti e crediti inesistenti di pari importo.

Sulla base di queste considerazioni, il referto conclude che, a meno di una brusca, ed allo stato imprevedibile inversione del trend delle riscossioni consolidatosi negli anni, appare difficile che i consistenti residui da riscuotere si possano a breve trasformare in riscossioni effettive significativamente maggiori di quelle storicamente registrate, e pari, in termini relativi, alla media del 17% dei residui da riscuotere. Il referto rileva, infine, che all'effettiva possibilità di riscossione dei residui, ed in particolare delle somme da riscuotere a mezzo ruoli, sembra credere poco, fra gli altri, la stessa RGS, che, nel predisporre il progetto di bilancio per l'anno 1998, ha opportunamente previsto per le Unità Previsionali di Base relative alle entrate derivanti da accertamento e controllo per IRPEF, IRPEG, ILOR ed IVA, a fronte di residui per circa 61 mila miliardi e di accertamenti di competenza per 17.312 miliardi, entrate di cassa per appena 4.701 miliardi (pari, quindi, ad appena il 6% della massa riscuotibile).

all'incremento complessivo di 27 mila miliardi per l'intero Ministero delle finanze). A questi stessi capi è peraltro riconducibile anche il modestissimo tasso di riscossione netta dei residui: nel 1997 esso è stato per il capo VI inferiore al 4% (3,97%), di poco superiore al livello minimo fatto registrare nel 1996 (3,53%). Ancora più preoccupante il tasso di riscossione dei residui del capo VIII che, dopo essersi nel 1996 dimezzato rispetto al 1995 (dal 14,88 al 7,40%), nel 1997 si è ulteriormente dimezzato (al 3,52%).

Nonostante il loro comparativamente basso livello, va segnalato il raddoppio in un solo anno del totale da riscuotere del demanio (capo VII), da 506 a 1.131 miliardi, e il relativo basso grado di riscossione (5,24% nel 1997, in rapido calo rispetto ai già bassi livelli del 9,93% del 1995 e del 7,07% del 1996). In calo, peraltro – pur se ad un ritmo meno pronunciato (10,20% nel 1997, rispetto a 15,22 nel 1996 e 16,64 nel 1995) – risulta anche il tasso di riscuotibilità del totale da riscuotere di dogane e consumi.

Ad un livello di analisi ancora più disaggregato, si nota che a quattro soli capitoli – 1023 IRPEF, 1024 IRPEG, 1025 ILOR e 1203 IVA – si deve un aumento di 15 mila miliardi del “da versare”. Il relativo tasso di riscuotibilità nel 1997 è variato dal massimo del 6,29 per i resti IRPEF al minimo del 3,29% di quelli ILOR, alle posizioni intermedie per IVA (5,52) e IRPEG (3,36).

Elementi anch'essi illuminanti per la comprensione delle ragioni del così modesto tasso di riscuotibilità dei residui si ottengono considerando l'andamento dei solo capitoli ed articoli d'entrata del Ministero delle finanze riscossi a mezzo ruoli (con l'obbligo o in semplice) (allegato 21): la quota dei residui riscossi relativamente a questo aggregato è stata nel 1997 pari al 3,08%, in leggera crescita rispetto al 1996, quando si era fermata al 2,78%, ma molto al di sotto del dato, comunque non esaltante, del 1995 (7,34%). In cifre assolute, su circa di 74 mila miliardi di resti da riscuotere relativi a capitoli ed articoli da riscuotersi a mezzo ruoli, è stato riscosso un importo pari a 1.758 miliardi circa, meno della metà di quello risultante dal consuntivo (3.708 miliardi), in quanto, come si è detto, al lordo del “da versare”.

Una ricognizione delle riscossioni erariali 1997 conseguenti ad iscrizioni a ruolo al netto dei compensi e dei rimborsi per sgravi è stata effettuata dall'Amministrazione (allegato 22) ai fini dell'applicazione dell'art. 12 del d.lgs. 79 del 1997, convertito nella legge 140 del 1997, istitutivo del fondo d'incentivazione personale, finanziato con il 2% degli introiti derivanti dall'attività di accertamento. Tale ricognizione, datata 17 marzo 1998 e relativa a 102 ambiti su 103 (pari al 99,03%), indica un importo complessivo di poco inferiore ai 2.500 miliardi, di cui il 73% relativo agli uffici II.DD., il 16% relativo agli uffici IVA ed il restante 11% agli uffici del registro. Più del 46% dell'importo complessivo si riferisce alle iscrizioni a ruolo ex art. 36 bis d.P.R. 600/73 (conseguenti, cioè, alla liquidazione o controllo formale delle dichiarazioni). Dal punto di vista della distribuzione territoriale, il grosso delle riscossioni riguarda gli uffici di cinque regioni (Lombardia 22,5%, Piemonte 10,7%, Lazio 8,7%, Veneto 8,1% e Toscana 7,6%), che insieme incidono per il 57,6%.

Avendo naturalmente ben presente che le riscossioni di un certo anno sono solo in minima parte riferibili all'attività di accertamento e di liquidazione di quello stesso anno, si può provare, a titolo meramente indicativo, a correlare i dati delle riscossioni conseguenti ad iscrizioni a ruolo con la spesa imputata alla pertinente funzione obiettivo, che è quella denominata “prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari”. Nel complesso risulta una spesa diretta di poco inferiore alle riscossioni (2.402 miliardi in termini di impegni effettivi e di 2.333 in termini di pagamenti totali rispetto a riscossioni totali pari a circa 2.498 miliardi). Considerando separatamente i diversi settori impositivi, si ha un rapporto spesa/riscossioni che risulta (in termini di impegni effettivi) pari al 51,3% per le imposte dirette, al 114,5% per l'IVA ed al 119% per l'imposta di registro. Emerge, così, che solo gli

uffici delle imposte dirette riescono a coprire i loro costi diretti ed a contribuire a finanziare le attività indirette. Uffici IVA e uffici del registro, invece, fanno registrare costi diretti superiori alle riscossioni che originano dalla loro attività.

Sempre considerando che non c'è corrispondenza fra risultati della riscossione e risultati dell'accertamento in un determinato anno, si può, a titolo meramente indicativo, considerare che, senza voler tener conto delle sanzioni, la sola maggiore imposta accertata per IRPEF-IRPEG-ILOR-IVA è stata nello stesso 1997 superiore a 19.700 miliardi. Tra i fattori che contribuiscono a determinare l'enorme differenza fra riscossioni e accertamenti vanno compresi quelli attinenti alla qualità dei controlli (in termini di sostenibilità dei rilievi e di solvibilità del soggetto accertato) e quelli connessi alle carenze in materia di contenzioso.

Degli accertamenti, oggetto di un'apposita indagine della Corte, si è già trattato nel precedente paragrafo 4.3. Possono essere, tuttavia, aggiunti ulteriori elementi di analisi a riprova della mancanza di sufficienti presupposti per migliorarne la qualità. Il riferimento è all'impiego o meno di modalità istruttorie (allegati 23 e 24) (richieste al contribuente, acquisizione dati e notizie, accessi e ispezioni dell'ufficio) ed al tipo di modalità prevalentemente impiegate. Il primo dato, tanto inatteso quanto sconcertante, è che gli accertamenti condotti senza impiegare alcuna modalità istruttoria sono ulteriormente aumentati in percentuale nel 1997: rappresentano il 77% del totale, rispetto al 74% del 1996, anno che aveva fatto registrare un balzo di ben nove punti rispetto al 1995 (65%), a sua volta in crescita rispetto al 1994 (62%). Per i controlli con l'impiego di almeno una modalità istruttoria, la modalità più impiegata riguarda le richieste al contribuente per indagine generale (37,3%), seguita dall'acquisizione di dati e notizie da pubbliche amministrazioni, enti pubblici e notai (27,3%) e da richieste di dati al contribuente per indagine parziale (18,3%). Al di là di queste tre modalità, che insieme incidono quasi per l'83%, significativa è l'incidenza solo delle richieste al contribuente attraverso verbale di colloquio (8,7%) e l'acquisizione di dati e notizie dalla Polizia tributaria (3,5%). Per le altre modalità istruttorie di più elevata valenza investigativa sono impiegate solo le briciole di capacità operativa: è il caso degli accessi e delle ispezioni dell'ufficio, e in particolare degli accessi a banche ed uffici postali (0,09%), ma anche degli accessi mirati (0,90%) e delle ispezioni documentali (1,81%). Ma lo è anche per l'acquisizione di dati e notizie da banche ed uffici postali (0,93%). Uno sguardo ai dati dell'ultimo quadriennio mostra che gli accessi diretti in banca e presso gli uffici postali solo nell'ultimo anno si sono avvicinati all'1 per mille, mentre l'acquisizione di dati e notizie da banche ed uffici postali, pur avendo un peso relativamente maggiore, che ha raggiunto il massimo dell'1,55% nel 1995, è andata addirittura perdendo d'importanza negli ultimi due anni (1,19% nel 1996 e 0,93% nel 1997).

Venendo al contenzioso, le prospettive sembrano essere dal punto di vista statistico migliorate, con la riduzione dei processi giacenti davanti alle Commissioni di primo e di secondo grado di oltre 293 mila in un solo anno (da 2.494.515 nel 1996 a 2.201.033 nel 1997). Questa riduzione dipende soprattutto dal minor afflusso di ricorsi alle Commissioni tributarie provinciali (260 mila nel 1997, rispetto alle oltre 470 mila del 1996). Prospettive di consolidamento e di rafforzamento di questa tendenza sono legate al successo dell'accertamento con adesione, all'applicazione su vasta scala degli studi di settore, all'entrata a regime delle procedure di autocertificazione e collaudo, ad un più ampio ricorso all'autotutela e, soprattutto, al corretto funzionamento dell'Amministrazione che impedisca gli errori del tipo di quelli che hanno dato origine alla massa di "cartelle pazze". Solo in questo contesto un contributo positivo potrà venire dal tentativo di accelerare lo smaltimento dei contesti di minor valore, compiuto con l'art. 32, primo comma, della legge fiscale *omnibus* 8 maggio 1998, n. 146 che ha previsto l'istituzione del giudice monocratico per le cause inferiori a cinque milioni

di lire pendenti al 1° aprile 1998 dinanzi alle Commissioni tributarie di primo grado.

A tal proposito, però, come già segnalato nel referto dello scorso anno, va osservato che è rimasta sostanzialmente inattuata la disposizione, introdotta dall'art. 5, primo comma, del D.L. 27 aprile 1990, n. 90, convertito, con modificazioni, nella legge 26 giugno 1990, n. 165, che riserva almeno un'udienza al mese e per ciascuna sezione di Commissione tributaria alla trattazione di controversie per le quali l'ammontare dei tributi accertati e delle conseguenti sovrattasse e pene pecuniarie non sia inferiore a cento milioni di lire e riserva altresì un'altra udienza per ogni mese e per ciascuna sezione alla trattazione di controversie nei confronti di società con personalità giuridica. La ratio di questa disposizione si collega alla constatazione precedentemente fatta (allegato 10) che nell'ultimo triennio la maggiore imposta complessivamente accertata in riferimento all'8,5% dei controlli che si sono conclusi con l'accertamento di una maggiore imposta superiore a 100 milioni incide sul totale per il 90%. Parimenti va rilevato che i 19.668 controlli eseguiti nel 1997 sui Mod. 760 (allegato 8), relativi alle dichiarazioni dei redditi delle società di capitali e che rappresentano appena il 4,1% del totale dei controlli eseguiti nell'anno incidono per il 69,2% sul totale della maggiore imposta accertata.

Un'altra rilevante questione da tenere presente è poi quella dell'arretrato di controversie in Commissione centrale: 500 mila circa, con un ritmo di smaltimento di poco superiore alle 9 mila decisioni all'anno e che, se restasse invariato, richiederebbe la prosecuzione dell'attività della Commissione, che si sarebbe dovuta concludere il 31 ottobre prossimo, per almeno altri 50 anni. Come se questo non bastasse, si aggiunge ora il carico delle 200 mila controversie che si ritenevano estinte e che la sentenza n. 111 del 1998 della Corte Costituzionale, depositata il 16 aprile 1998, ha fatto rivivere dichiarando l'illegittimità dell'art. 75, comma 2, del d.lgs. 546 del 1992 (disciplina del nuovo processo tributario), il quale prevedeva che, per tutte le controversie pendenti al 15.1.1993 presso la Commissione centrale, andava presentata un'istanza di trattazione (originariamente entro il termine del 15 luglio 1993, poi prorogato al 28 febbraio 1994), in mancanza della quale la controversia si estingueva.

L'analisi qui svolta ci consente di andare al di là della generica considerazione, già fatta, sulla incapacità del Ministero delle finanze di trasformare in riscossioni e versamenti una quota crescente dei propri accertamenti, consentendo, più specificamente, di comprendere come tale insuccesso riguardi le entrate conseguenti all'attività di accertamento e controllo, ovvero alla lotta all'evasione. Accumulo dei residui e loro sostanziale inesigibilità rappresentano concreti, oggettivi ed incontrovertibili indicatori di inefficacia dell'attività di repressione delle violazioni della normativa tributaria. Il peggioramento dei relativi parametri porta a ritenere che non sono stati introdotti i correttivi necessari, ovvero che gli stessi sono insufficienti o inadeguati. Il prosieguo dell'esame, centrato sull'analisi dei "processi di produzione" e sulle modalità d'impiego delle risorse, permetterà di meglio valutare anche i livelli di efficienza e di economicità dell'azione amministrativa, insieme con l'adeguatezza degli interventi posti in essere o prospettati.

4.6 I risultati della manovra finanziaria per il 1997.

Ai fini della valutazione della gestione per l'anno 1997 una specifica attenzione merita anche l'esame dei risultati della manovra collegata alla finanziaria 1997, che attribuiva alla politica tributaria un ruolo preponderante (il conseguimento dei due terzi dell'obiettivo di riduzione del fabbisogno ritenuta necessaria per assicurare il rientro nei parametri di finanza pubblica previsti per l'ammissione sin dall'inizio all'Unione monetaria europea)⁵³. Gli

⁵³ Anche questa trattazione si collega a quella già svolta nel I volume, cap. III ("Il bilancio dello Stato: risultati del 1997"), nella parte della gestione dell'entrata relativa al confronto fra accertamenti e previsioni ed all'analisi dei

interventi a tal fine previsti attraverso la legge finanziaria (legge 663 del 1996), il provvedimento collegato (legge 662 del 1996), il d.l. 31 dicembre 1996, n. 669 (recante disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997), nonché il d.l. 28 marzo 1997, n. 79 ("misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica"), convertito con la legge 28 maggio 1997, n. 140, avrebbero dovuto produrre un gettito aggiuntivo di 34.058 miliardi, al netto degli effetti indotti di riduzione di gettito provocati da altre misure adottate con gli stessi provvedimenti.

L'Amministrazione ha potuto far conoscere il consuntivo dei risultati di gettito per quanto riguarda un po' meno dei due terzi delle previsioni⁵⁴, e cioè per 21.880 miliardi, pari al 64,2% delle maggiori entrate complessivamente attese. A fronte di tali previsioni, il maggior gettito consuntivato è di 16.151 miliardi, con uno scostamento, quindi, rispetto alle attese, di oltre un quarto (26,2)%. Si tratta di uno scostamento abbastanza significativo, tenuto conto del peso rilevante che nella manovra avevano una serie di interventi ad effetto sostanzialmente scontato (2% del TFR e contributi per l'Europa). Ed infatti per tali poste la previsione si è realizzata al 92,3%, pur se, anche qui, con notevoli differenze tra previsioni e consuntivo, se si guarda alle singole poste: rispetto al consuntivo, risulterebbero, infatti, macroscopicamente sopravvalutate le previsioni relative ai sostituti d'imposta dei dipendenti della pubblica amministrazione (1.300 miliardi rispetto a 492), mentre risulterebbero sottovalutate le previsioni relative agli altri sostituti d'imposta (1.580 rispetto a 1.975). Sopravvalutate appaiono anche le previsioni relative alle persone fisiche in sede di autotassazione (2.620 miliardi rispetto a 2.337).

Più comprensibile appare, invece, lo scostamento dei dati di consuntivo rispetto alle previsioni relative agli effetti di gettito per quegli interventi che mirano a indurre cambiamenti nei comportamenti dei contribuenti. E' questo, in particolare, il caso della regolarizzazione dei cosiddetti "omessi versamenti" (mancato pagamento di imposte dichiarate dovute dagli stessi contribuenti), sulle cui previsioni di entrata nella relazione al Parlamento dello scorso anno erano state avanzate argomentate perplessità, non condivise dall'Amministrazione. La relativa previsione risulta realizzata al 46,9% (1.173 miliardi a consuntivo rispetto a previsioni per 2.502), in proporzioni, però, notevolmente differenziate tra imposte dirette (16,1%) e IVA (70,1%). Ancora più modesta la percentuale di realizzazione di altri interventi a valenza comportamentale: 26 miliardi consuntivati rispetto ai 176 previsti (14,8%) per la regolarizzazione delle società di fatto o irregolari, 4 miliardi, contro previsioni per 397 miliardi (1%), per l'imposta sostitutiva nei confronti delle società non operative.

Nessuna considerazione è invece possibile formulare per quanto riguarda il grado di realizzazione della restante quota parte di maggior gettito (12.178 miliardi), relativa ad interventi per i quali non sono stati attivati (e per lo più non erano, in realtà, attivabili⁵⁵) specifici codici tributi e voci di imputazione in bilancio e per i quali occorre in ogni caso procedere a stime anche in sede di consuntivo. Se, però, come è da presumersi, anche in questo caso la percentuale di realizzazione delle previsioni non si discosta da quella che ha fatto registrare la componente della manovra per la quale il monitoraggio è stato possibile, la relativa somma consuntivabile non dovrebbe superare i 9.000 miliardi.

A conclusione di quest'analisi, si, può, quindi, ritenere che si sia verificato un minor gettito di circa 9.000 miliardi rispetto a quello previsto dalla manovra. Siccome, però, le entrate

relativi fattori di scostamento.

⁵⁴ In pratica, solo per le entrate per le quali sono stati istituiti appositi nuovi codici tributi e correlati capitoli o articoli di bilancio.

⁵⁵ E' il caso, ad esempio, delle variazioni di aliquota o di modifica dei criteri di determinazione della base imponibile.

tributarie sono state superiori alle previsioni per oltre 22 mila miliardi (592.762 miliardi rispetto a previsioni definitive di competenza per 570.490), si ha, anche per questa via, la riprova che il peso delle sorgenti di gettito sulle quali il fisco esercita un'influenza solo indiretta, e spesso inconsapevole e comunque non misurabile, è di gran lunga superiore a quello delle sorgenti di gettito più direttamente controllabili.

5. Valutazione dei risultati e delle politiche gestionali.

5.1 Osservazioni dell'Amministrazione sui rilievi al rendiconto 1996.

A conclusione della relazione della Corte sul rendiconto 1996 era stata richiamata l'attenzione sulla persistente sottovalutazione della dimensione gestionale dei problemi ed in particolare: 1) sulla disattenzione in materia di flussi di entrata, e soprattutto per quanto riguarda l'andamento delle riscossioni; 2) sul consolidato squilibrio nella distribuzione delle risorse a favore delle attività indirette rispetto a quelle dirette di produzione, a favore delle strutture centrali rispetto a quelle periferiche, a favore degli uffici finanziari del Mezzogiorno rispetto a quelli del Nord, con la conseguenza di una produttività marginale e media dell'attività di controllo inferiore a quella potenziale; 3) sul permanere di situazioni di scissione tra responsabilità di conseguimento degli obiettivi di produzione e responsabilità di gestione delle risorse; 4) sulla mancata verifica di coerenza interna e di fattibilità delle scelte operate; 5) sul rilevante ritardo nell'attuazione di precise disposizioni di legge o di espliciti e condivisi obiettivi di ridimensionamento della presenza pubblica nell'economia (privatizzazione dell'Azienda Autonoma dei Monopoli di Stato - AAMS); 6) sulla tendenza a non completare i progetti già avviati, ma ad attivarne continuamente di nuovi, tendenza esemplificata nella volubilità in tema di politica dei controlli e di studi di settore, nel mancato completamento del circuito integrato di monitoraggio accertamento-contenzioso-riscossione, negli orientamenti altalenanti sul ruolo da riservare al SeCIT.

A questi rilievi vanno poi aggiunti quelli relativi ad alcune limitazioni del sistema di pianificazione, programmazione e controllo (PPC). Nel precedente paragrafo 3.2 ci si è già ampiamente soffermati sulle limitazioni che erano state evidenziate sul piano sia metodologico (difficoltà di una corretta valutazione della capacità operativa impiegata, calcolo del valore della produzione basato sulla quantità di risorse impiegate), sia organizzativo (adempimenti manuali aggiuntivi resi necessari dalla mancanza di un sistema di rilevazione automatizzata). Ad esse va però aggiunto il rilievo, più sostanziale, della scarsa importanza attribuita al processo di programmazione e controllo a causa della sua mancata incisione sull'adeguamento dei profili organizzativi e sulla redistribuzione delle risorse in funzione degli obiettivi.

Come si è prima ricordato, l'Amministrazione ha formulato puntuali osservazioni su questi rilievi e su quelli più specifici contenuti nella relazione, dando, nel contempo, conto delle iniziative in merito intraprese. Su tali osservazioni ed iniziative si è già riferito o si riferirà nel contesto della trattazione dei singoli temi.

5.2 Monitoraggio dei flussi di entrata e riscossioni.

Rispondendo ai rilievi della Corte, l'Amministrazione ha riferito sulle misure adottate in materia di monitoraggio e controllo dei flussi di entrata, per passare dal modello delle ispezioni su singoli concessionari, per gestioni risalenti anche a diversi anni prima, e quindi con finalità esclusivamente repressive di specifiche pregresse irregolarità, ad un modello di effettivo controllo di gestione.

La prima di tali misure è rappresentata dalla procedura informatica denominata "Esiti di riscossione", che doveva diventare operativa sin dai primi mesi di quest'anno, che darà conto dell'intero iter dell'atto di accertamento fiscale, dall'emanazione dell'atto di accertamento alla

riscossione tramite ruolo e comprese le eventuali fasi intermedie connesse all'esperimento di procedure contenziose amministrative o giurisdizionali, di impugnativa o di sospensione della riscossione⁵⁶. Si aggiunge, poi, nel contesto dello sviluppo del sistema integrato di PPC, il sotto-progetto, cui si è già fatto cenno, denominato, appunto, "controllo dei concessionari": entrambe le procedure dovrebbero rendere possibile, da un lato, il monitoraggio dell'andamento della riscossione coattiva e, conseguentemente, il controllo della "qualità" dell'azione di contrasto dell'evasione, e, dall'altro, la consuntivazione ed il controllo dell'attività dei concessionari.

Ad ovviare, poi, alla segnalata scarsa integrazione fra i sistemi informatici dell'Amministrazione finanziaria e dei concessionari sono preordinate:

- a) la costituzione e messa a disposizione dei concessionari, entro l'anno in corso, di una base informativa delle possidenze dei contribuenti per fornire ausilio alla fase di riscossione coattiva;
- b) la richiesta di inserimento urgente nel Piano Tecnico di Automazione della trasmissione per via telematica dai concessionari all'Amministrazione dei dati dei rapporti quadrimestrali, che ora avviene con l'invio di supporti cartacei o di floppy disk, e di quelli degli esiti delle riscossioni, sia per i versamenti diretti (già operativa su supporti), sia per quelli relativi ai ruoli;
- c) la previsione, contenuta nel testo dello specifico provvedimento di delega al Governo in materia di riscossione⁵⁷, dell'obbligo per i concessionari di utilizzare un sistema informativo centralizzato e procedure informatiche uniformi per l'espletamento degli adempimenti amministrativo-contabili contemplati dalla legge.

Al rilievo che neppure dai consuntivi ufficiali fosse possibile conoscere le riscossioni sui residui effettivamente avvenute nell'esercizio, includendo il rendiconto generale, fra le "somme riscosse" anche quelle relative a riscossioni di precedenti esercizi e rimaste da versare alla fine di quello immediatamente anteriore, l'Amministrazione ritiene che una risposta possa venire dalla procedura "esiti" sulla quale si è già riferito. Va nel contempo dato atto della specifica attenzione che al problema dei residui attivi sta da qualche tempo dedicando la Direzione centrale per la riscossione, presso la quale è stato istituito un apposito Gruppo di lavoro, che ha condotto una serie di approfondimenti anche in vista dell'audizione parlamentare alla quale nel mese di maggio 1998 è intervenuto lo stesso Ministro delle finanze. Sembra, in altri termini, che l'Amministrazione abbia acquisito la consapevolezza della rilevanza, da tempo segnalata dalla Corte, che il monitoraggio della formazione, della composizione e della riscossione dei residui attivi ha ai fini della valutazione dell'efficacia e dell'efficienza gestionale e, in particolare, del controllo dell'efficacia delle politiche di contrasto dell'evasione.

Un ulteriore segnale di questa accresciuta consapevolezza della rilevanza del monitoraggio dei flussi di entrata lo si può individuare nella ricognizione esperita⁵⁸ in materia di istanze di rimborso (per i ruoli con l'obbligo del non riscosso per riscosso)⁵⁹ e di scarico

⁵⁶ Si tratta, come si vede, di una procedura che rileva anche ai fini del superamento di altre carenze, a cominciare da quella della finora mancata attivazione di un unico circuito di monitoraggio accertamento-contenzioso-riscossione.

⁵⁷ Si tratta dell'atto S 3288, approvato dalla Camera ed attualmente all'esame, in sede referente, della Commissione finanze del Senato.

⁵⁸ Peraltro attraverso la compilazione manuale presso le Sezioni Staccate degli uffici periferici di moduli trasmessi dalla Direzione centrale alle Direzioni regionali delle entrate.

⁵⁹ Com'è noto, le istanze di rimborso per inesigibilità vengono presentate dai concessionari a fronte dei carichi di imposte assunti con l'obbligo di corresponsione del non riscosso come riscosso e per i quali, quindi, essi hanno assolto l'onere dell'anticipazione del versamento. L'art. 86 del d.P.R. 28 gennaio 1988, n. 43 prescrive, però, che, trascorsi due mesi dalla presentazione delle istanze senza che gli uffici abbiano provveduto al rimborso, i concessionari hanno diritto a fruire degli sgravi provvisori corrispondenti al 90% (o al 100%, quando ricorrono particolari circostanze) dell'ammontare delle anticipazioni assolte. Di detti sgravi essi fruiscono tramite

(per i ruoli in semplice) al 31.12.1996 di quote d'imposta ritenute inesigibili da parte dei concessionari della riscossione e nella correlata laboriosa operazione di riscontro dei dati rilevati con quelli della precedente ricognizione al 31 dicembre 1995, riscontro non previsto, ma resosi necessario a causa delle numerose discordanze appurate. Da tale ricognizione è emerso che le quote inesigibili erariali "in lavorazione" al 31 dicembre 1996 ammontavano complessivamente a 41.568 miliardi, rispetto a 36.285 al 31.12.1995 (+14,6% in un solo anno). Ad aumentare sono stati soprattutto i rimborsi (da 13.410 a 16.334 miliardi, ovvero +21,8%). Sono aumentati anche i discarichi, ma ad un ritmo inferiore a quello dei rimborsi, ancorché comunque sostenuto (+10,3%, da 22.875 a 25.234 miliardi).

A fronte di tale massa di rimborsi e discarichi, di cui di fatto i concessionari hanno già da tempo fruito, stanno circa 550 mila istanze formalmente in lavorazione, ma in realtà giacenti, presso gli uffici periferici del Dipartimento delle entrate. Con specifico riferimento alle istanze di rimborso, infatti, il referto del S.In.Co. dà conto, come si è visto, di un risultato per il relativo parametro di consuntivo che, per scostamento negativo rispetto al programmato (-41%, ovvero 449.502 istanze rispetto alle 761.250 previste), risulta meno deludente solo degli avvisi al contribuente di rimborsi emessi (-59,1%). Ritardi ed inevitabile sommarietà nell'esame delle istanze contribuiscono a rendere puramente formale il controllo previsto dalla legge⁶⁰ ed agevolano comportamenti rinunciatari, o comunque disattenti, dei concessionari, ai fini dell'esperimento delle più complesse procedure di riscossione coattiva.

Alla possibilità da parte dei concessionari di ricorrere all'istituto del riconoscimento della inesigibilità, senza alcuna sofferenza per i compensi loro spettanti, oltre che allo scarso controllo che gli stessi concessionari esercitano nei confronti dell'attività svolta dagli ufficiali di riscossione⁶¹ ed all'intempestivo controllo da parte degli organi dell'Amministrazione finanziaria - particolarmente carente nelle strutture ispettive - l'Amministrazione fa risalire anche i numerosi casi, accertati dalla magistratura penale e segnalati nel referto dello scorso anno, di debitori del fisco dichiarati irreperibili dagli ufficiali esattoriali, ma in realtà facilmente rintracciabili con il semplice ausilio degli elenchi telefonici. Di fatto - osserva l'Amministrazione - poiché i concessionari curano sia le riscossioni spontanee, gravate di costi marginali, che quelle coattive, molto più dispendiose, è ovvia la preferenza operativa per la prima attività. E' quindi auspicabile che gli agenti della riscossione coattiva operino con esclusività in detto settore ed in presenza di un diverso sistema di compensi che sia basato, oltre che sull'entità delle riscossioni conseguite, soprattutto sulla tempestività di acquisizione. Proprio a tali criteri innovativi risultano ispirate alcune delle modifiche che dovrebbero essere introdotte nel sistema della riscossione con il provvedimento di delega al Governo cui si è già fatto cenno⁶². Modifiche che appaiono nell'insieme ragionevoli e convincenti, anche se suscita

corrispondenti minori versamenti delle riscossioni conseguite, cosicché ai residui attivi costituiti dalle quote inesigibili non definite dagli uffici, corrispondono, appunto, entrate non versate per pari importi.

⁶⁰ Il previsto varo della procedura informatica di lavorazione delle istanze di rimborso e di discarico delle quote inesigibili, seppure soltanto presso gli uffici del ramo ILDD., dovrebbe consentire in futuro l'acquisizione dei relativi dati statistici mediante l'elaborazione della base informativa, che la procedura medesima va costituendo. Ciò renderà, naturalmente, indispensabile un'attività di monitoraggio costante delle acquisizioni operate dagli uffici.

⁶¹ Adducendo a giustificazione la veste di pubblici ufficiali di questi e disconoscendo, di contro, gli obblighi di vigilanza che comunque fanno loro capo, quali datori di lavoro.

⁶² Il disegno di legge delega, già approvato, come si è detto, da un ramo del Parlamento, prevede una serie di innovazioni davvero rilevanti:

- servizio affidato esclusivamente a società per azioni costituite *ad hoc*;
- rideterminazione dell'estensione territoriale degli ambiti delle concessioni, allo scopo di meglio assicurare l'efficienza delle aziende concessionarie;
- eliminazione dell'obbligo del non riscosso come riscosso, assistita dalla possibilità di porre a carico dei concessionari l'obbligo del versamento annuale, per i tributi erariali, di un importo forfetario e, per quelli

non poche perplessità la previsione del puro e semplice azzeramento dell'esistente, senza, quanto meno, tentare l'effettuazione di un numero limitato di controlli a campione, sulla base di criteri molto selettivi da applicare per via automatizzata.

Confusa e poco convincente è, invece, la risposta dell'Amministrazione e dell'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero delle finanze per quanto riguarda le richieste di chiarimenti in ordine al protrarsi di situazioni patologiche di ritardo nelle regolazioni contabili dei rapporti con le regioni Sicilia e Sardegna e con i concessionari della riscossione, che portano ad evidenziare pendenze creditorie solo apparenti, in quanto già assorbite a saldo da corrispondenti debiti, relativi a spettanze trattenute dai rispettivi creditori in sede di versamento delle somme riscosse. Una particolare menzione merita la questione delle regolazioni contabili con ACI e SIAE, per la riscossione, curata da tali enti, rispettivamente, delle tasse automobilistiche e dell'imposta sugli spettacoli, oggetto anche, quest'ultima, di un progetto di revisione affidato ad un disegno di legge delega già approvato dalla Camera dei Deputati ed attualmente all'esame, in sede referente, della Commissione finanze del Senato (S2793 bis).

Una prima considerazione da farsi in proposito è di ordine organizzativo: i rapporti con ACI e SIAE non sono di competenza della Direzione centrale per la riscossione, ma della Direzione centrale per gli affari giuridici ed il contenzioso, per quanto riguarda l'applicazione e la modifica delle convenzioni che disciplinano il rapporto di riscossione, e del Servizio Ispettivo Centrale (SIC) - presso il quale opera un apposito "Servizio di controllo Aci-Siae" - per quanto riguarda i rendiconti. Data, però, la sua competenza funzionale in materia, la Direzione centrale per la riscossione è stata comunque chiamata a collaborare con il Ministro per la messa a punto e la gestione delle proposte di modifica sia delle modalità di riscossione-versamento delle tasse automobilistiche⁶³, sia dell'imposta sugli spettacoli e connessa tematica di rinnovo o proroga della concessione alla SIAE, scaduta il 31 dicembre scorso, delle attività di accertamento, liquidazione e riscossione dell'imposta.

L'altra questione riguarda, invece, il problema della rappresentazione in bilancio dei dati contabili relativi tanto alle entrate, quanto ai corrispondenti oneri per compensi ed aggi di riscossione riferibili alle tasse automobilistiche ed all'imposta sugli spettacoli. A tal proposito, la Direzione centrale degli affari giuridici e del contenzioso, dopo aver affermato che

-
- emessi da Regioni, Provincie e Comuni, di una percentuale sulle somme riscosse nell'anno precedente;
- una nuova disciplina dei compensi, collegata all'entità delle somme riscosse, alla tempestività ed ai costi standard della riscossione, nonché alla situazione socio-economica degli ambiti territoriali;
 - razionalizzazione e semplificazione delle procedure esecutive e di quelle di formazione dei ruoli attraverso: 1) l'accesso telematico dei concessionari ad un apposito archivio in cui verranno registrate tutte le informazioni necessarie allo svolgimento delle procedure esecutive, con un significativo risparmio di tempi e di energie lavorative per i concessionari e per gli uffici; 2) l'unificazione della cartella di pagamento e dell'avviso di mora in un unico atto e la ridefinizione dei limiti di importo attualmente vigenti per procedere all'iscrizione a ruolo; 3) la previsione di un limite d'importo al di sotto del quale l'espropriazione immobiliare deve essere sostituita con l'iscrizione di ipoteca legale sull'immobile; 4) l'esonero del concessionario dall'obbligo di procedere all'espropriazione mobiliare nella casa del debitore e l'incentivazione, invece, dell'obbligo di esperire le altre procedure mobiliari (ad esempio, pignoramento presso terzi ed accesso nei luoghi in cui viene svolta attività professionale);
 - armonizzazione delle sanzioni nei confronti dei concessionari con i principi contenuti nell'art. 3, comma 133, della legge 662/96, relativi alla riforma delle sanzioni tributarie non penali;
 - revisione della procedura di riconoscimento dell'inesigibilità delle quote iscritte a ruolo, con la previsione di verifiche ispettive a campione in luogo dell'attuale esame sistematico, molto più lento e implicante pesanti ricadute sull'organizzazione e sul funzionamento degli uffici periferici;
 - l'azzeramento dell'esistente, con liquidazione automatica delle domande di rimborso e di discarico ancora pendenti;
 - previsione della possibilità, per i concessionari, di utilizzazione di strumenti informatici nella tenuta della propria contabilità, anche ai fini di rendere insieme più semplici e più incisivi i controlli nei loro confronti.

⁶³ Art. 17, comma 11, legge 27 dicembre 1997, n. 449.

l'anomalia delle mancate regolazioni contabili "comporta l'iscrizione sul capitolo di entrata di una somma maggiore rispetto a quella che effettivamente affluisce in bilancio", ritiene opportuno segnalare che la soluzione "va individuata nell'istituzione di un capitolo specifico di spesa o nello stanziamento di maggiori somme sul capitolo già esistente 3438" ("Spesa per l'accertamento, la riscossione ed il riscontro delle imposte indirette sugli affari")⁶⁴. A parte l'accenno, per la verità piuttosto criptico, all'iscrizione nel bilancio di entrata di somme apparentemente maggiori di quelle effettive, ciò che risulta sicuramente chiaro è che le previsioni di bilancio per aggi e compensi ai concessionari della riscossione sono sistematicamente e - sembrerebbe - consapevolmente sottostimate. In un diverso passaggio delle osservazioni ai rilievi della Corte l'Amministrazione delle finanze, pur avvertendo che l'ipotesi "va approfondita sia dal punto di vista della legittimità che da quello della operatività, nel contesto delle procedure contabili", ritiene che una soluzione al problema delle regolazioni contabili potrebbe essere anche quella della "ammissibilità dell'istituto della compensazione nei rapporti tra Amministrazione e Concessionari", e cioè, praticamente, la legittimazione, per legge, della prassi attuale di deroga al principio del bilancio al lordo.

Da parte sua, l'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero delle finanze ha comunicato di non essere in grado di fornire i dati richiesti dalla Corte, per quanto riguarda ACI e SIAE, sulle riscossioni lorde, gli aggi e i compensi trattenuti e i versamenti, in quanto gli stessi sono desumibili dai conti giudiziali resi da tali enti, trasmessi a quell'Ufficio soltanto fino all'anno 1988⁶⁵. Sempre in risposta alle richieste formulate, lo stesso ufficio ha comunicato che nello stato di previsione della spesa del Ministero delle finanze, per il periodo 1992/97, non risulta istituito alcun capitolo per l'imputazione dei compensi spettanti all'ACI e alla SIAE, "in quanto tali enti provvedono a trattenere direttamente quanto loro spettante sulle somme dovute dallo Stato". Sicché, ad avviso dell'Ufficio del bilancio, per modificare l'attuale sistema, occorrerebbe procedere mediante "regolazioni contabili", le quali implicano però o l'adeguamento dello stanziamento del citato capitolo di spesa 3438 oppure l'istituzione di appositi capitoli di spesa. Per il 1997, il predetto ufficio ha trasmesso dei prospetti, prodotti dal sistema informativo della RGS, sui quali risultano esposti i dati riguardanti i versamenti che l'ACI e la SIAE effettuano "al netto sui vari capitoli di entrata del bilancio dello Stato". "Tali versamenti - aggiunge l'Ufficio - generano automaticamente, per pari importo, gli accertamenti e le riscossioni".

L'esame dei dati del rendiconto non fornisce elementi sufficienti di verifica delle prospettazioni formulate nelle risposte alle richieste istruttorie. In particolare, non risulta confermato quanto indicato dall'Ufficio centrale del bilancio in ordine all'automatica generazione, per pari importo, sia degli accertamenti che delle riscossioni in funzione dei versamenti, a loro volta effettuati al netto: gli importi di accertamenti, riscossioni e versamenti riferibili alle tasse automobilistiche (capitoli 1216, 1218, 1219, 1232 e 1235) ed all'imposta sugli spettacoli (capitoli 1230 e 1225) si differenziano fra di loro, anche se con la peculiarità, relativamente a quest'ultima, di riscossioni sistematicamente superiori agli accertamenti.

Non univoche, invece, le conclusioni che si possono trarre dai dati relativi ai residui (allegato 25). La tesi della esatta corrispondenza fra versamenti, riscossioni ed accertamenti, se fondata, comporterebbe, infatti, l'inesistenza di residui da versare relativi agli anni precedenti: per quanto riguarda l'ACI, tale circostanza risulta praticamente riscontrabile per i capitoli 1216

⁶⁴ Le somme occorrenti per l'anno 1998 vengono dall'Amministrazione quantificate in 300 miliardi, tenuto conto che occorre provvedere alla corresponsione anche di compensi arretrati.

⁶⁵ Per quanto riguarda, in particolare, gli aggi e compensi trattenuti dai contabili della riscossione, e che sono desumibili dai conti giudiziali, l'Ufficio fornisce, tuttavia, il dato dei compensi e degli aggi trattenuti dalla SIAE per l'anno 1997, per il quale è già stato trasmesso il "conto di cassa", da cui è possibile rilevare i dati stessi.

(3,5 miliardi da versare relativi ad anni precedenti, pari a poco più dell'un per mille delle riscossioni), 1232 (69 milioni e 6,5 per mille) e 1235 (413 milioni e 4,6 per mille). Meno evidente si presenta, però, il riscontro nel caso del capitolo 1219 (5,8 miliardi di somme da versare pertinenti ad anni precedenti, pari all'1,8%). Apparentemente del tutto negativo, poi, il riscontro nel caso del capitolo 1218 (121,4 miliardi e 13,3%). A quest'ultimo proposito, va tuttavia osservato che l'accumulo di somme da versare riguarda quasi per intero il 1996, quando, infatti, l'importo corrispondente non raggiungeva i 17 miliardi. Si può altresì osservare che, guardando agli ultimi quattro anni, gli importi da versare relativi agli anni precedenti di questo capitolo sembrano rispondere ad una specie di andamento ciclico: ammontavano a circa 118 miliardi nel 1994, con un'incidenza del 10% sulle riscossioni, si sono ridotti a soli 1,9 miliardi (1,9 per mille) l'anno dopo, per risalire, poi, come si è visto, prima a 16,6 miliardi nel 1996 e poi a 121,4 nel 1997. Analoga ciclicità, ancorché a livelli decisamente più bassi, è peraltro dato riscontrare anche per il capitolo 1219 (5,7 miliardi nel 1994, 55 milioni nel 1995, 46 milioni nel 1996 e nuovamente 5,8 miliardi nel 1997).

Ancora più interessante è, poi, rilevare come lo stesso andamento ciclico sia, in realtà, riscontrabile - peraltro anche qui su livelli molto bassi - per le somme da versare di anni precedenti relative all'imposta sugli spettacoli (capitolo 1230) (allegato 26): gli importi dell'anno iniziale e di quello finale del periodo sono praticamente identici (9,2 miliardi nel 1994 e 9,5 miliardi nel 1997), mentre molto contenuti sono gli importi relativi agli anni centrali (161 e 611 milioni rispettivamente nel 1995 e nel 1996). In valori percentuali, l'incidenza di questi importi sulle riscossioni è nel 1997 significativamente più elevata di quella del 1994 (2,4% rispetto all'1,6%) solo in ragione della consistente riduzione delle somme riscosse nell'ultimo anno (-41% rispetto al 1996).

L'esame dei dati del rendiconto sembra, quindi, confermare l'esistenza di anomalie contabili, senza tuttavia consentire di raggiungere in proposito conclusioni definitive. D'altra parte, neppure le risposte ottenute alle richieste istruttorie formulate sono tali da consentire di fermarsi all'osservazione, prima formulata, in ordine alla sistematica e consapevole sottostima (o addirittura assenza) delle previsioni di spesa. Come si è visto, l'Ufficio centrale del bilancio sembra, infatti, addirittura configurare la pacifica ammissibilità di due diverse procedure di copertura della spesa: la prima, attualmente praticata, di non porsi neppure il problema in sede previsionale, limitandosi, con il rendiconto, a consuntivare accertamenti e riscossioni nell'importo pari a quello dei versamenti netti effettuati da ACI e SIAE; la seconda, che viene ora proposta, di provvedere ai necessari stanziamenti. La questione verrà, pertanto, approfondita nel contesto dell'indagine sulle riscossioni programmata dalla Sezione del controllo.

Per concludere sui problemi segnalati in materia di riscossione, vanno ricordati gli **omessi versamenti** - oggetto, come si è visto al precedente paragrafo 4.6, di specifici provvedimenti di sanatoria in sede di finanziaria 1997, con risultati particolarmente deludenti per le imposte dirette. Secondo l'Amministrazione, l'incentivo maggiore alla pratica dell'omissione completa o parziale del versamento delle imposte dichiarate sarebbe costituito dall'eccessivo ritardo con il quale si procede al controllo delle dichiarazioni medesime. La risposta sembra pertanto essere nell'introduzione delle dichiarazioni telematiche, prevista dalla finanziaria '97, a regime nell'arco di tre anni, ma operativa già dal 1° gennaio 1998 per alcune categorie di contribuenti e di intermediari. Con tale innovazione si ridurranno drasticamente i tempi di acquisizione degli elementi impositivi e di liquidazione da controllare, con conseguenze di accelerazione sulle successive fasi di accertamento di irregolarità, di irrogazione di sanzioni e di riscossione. Tutto ciò è sicuramente vero, ma sarà necessario che vengano superate altre carenze, a cominciare da quella dei mancati o tardivi abbinamenti dei

versamenti con le dichiarazioni, in buona parte responsabili dell'insorgere del ricordato fenomeno delle "cartelle pazze".

5.3 Utilizzazione delle risorse.

La consistenza media del personale del Ministero delle finanze nel 1997 è stata di 64.681 unità, di cui quasi due terzi (41.037, ovvero 63,45%) appartenente al Dipartimento delle entrate, un quinto (12.365 e 19,12%) al Dipartimento del territorio e circa il 16% (10.042 unità) al Dipartimento del territorio. Alle strutture di staff (Segretariato generale, Direzione generale degli affari generali e del personale, Se.CIT e Scuola tributaria Vanoni) appartengono le residue 1.237 unità (1,9%). La consistenza è diminuita rispetto al 1996 sia per il Ministero nel suo complesso (-1.100 unità), sia per ciascuna delle singole strutture, ad eccezione del Se.CIT, per il quale il numero di addetti è rimasto invece invariato (176 unità). Più consistente il decremento relativo per le strutture di staff (Direzione generale degli AA.GG. e del personale - 5,35%, Segretariato generale -4,09%) che per i dipartimenti (Dogane -0,40%, Entrate -1,76%, Territorio -2,16%).

I raffronti operati sulla base di alcuni dei parametri indicativi dell'utilizzo del personale mostrano situazioni alquanto diversificate da struttura a struttura (allegato 27). Anzitutto il costo orario del lavoro: se si esclude il Se.CIT, per il quale esso raggiunge il valore di £.61.000, in ragione della indennità aggiuntiva del 50% della retribuzione riconosciuta al personale di collaborazione, il rapporto consuntivato per il 1997 varia tra un massimo di £.47.285 per le Dogane ed un minimo di £.35.433 per il Dipartimento del territorio; per le Entrate è stato di £.37.000. Variano le ore di presenza pro capite, dalle 1.854 delle Dogane alle 1.524 delle Entrate, soprattutto per la differenza nello straordinario, massimo per le Dogane (330 ore pro capite, ma erano state 366 nel 1996) e minimo per le Entrate (39 ore), ma limitato anche per il Dipartimento del territorio (76 ore). Su un livello più elevato della media anche lo straordinario del Segretariato generale (112 ore). Queste differenze dipendono, naturalmente, dal diverso importo pro capite delle relative risorse monetarie assegnate: 591 mila lire per il Dipartimento del territorio, poco più di un milione per il Dipartimento delle entrate, oltre 9,1 milioni per il Dipartimento delle dogane⁶⁶.

Sul numero complessivo delle ore di presenza influisce, però, anche l'assenteismo, che varia anch'esso da una struttura all'altra. In particolare, il numero delle ore di assenza pro capite per malattia è risultato particolarmente elevato per la Scuola centrale tributaria (130 ore), seguita dalla Direzione generale del personale (110 ore), mentre per i dipartimenti siamo sulle 97 ore per le Entrate (102 nel 1996), le 89 per le Dogane e le 86 per il Territorio. Anche per quanto riguarda le altre ore di assenza pro capite, per le strutture centrali di staff, e con l'eccezione del Se.CIT, si riscontrano livelli decisamente superiori a quelli corrispondenti dei dipartimenti: oltre 300 ore, rispetto alla media di poco più di 260 per i dipartimenti.

Nella relazione dello scorso anno è stata svolta un'apposita analisi che ha consentito di accertare evidenti situazioni di irrazionalità nella distribuzione del personale - e dei relativi compensi accessori - tanto sul territorio, quanto fra dipartimenti, fra centro e periferia, fra attività dirette e attività indirette, irrazionalità ancor più evidente se a messa a raffronto con il numero dei controlli eseguiti e la maggiore imposta accertata. Utilizzando i dati, già analizzati, sulle riscossioni a mezzo ruolo per l'anno 1997 forniti dal Dipartimento delle entrate nella ripartizione per regione, è possibile fornire anche elementi di valutazione sugli squilibri rilevabili nella distribuzione del personale sul territorio con riferimento ad un parametro

⁶⁶ Le risorse assegnate nel 1997 per lavoro straordinario ammontano, infatti, a 41 miliardi e 59 milioni per il Dipartimento delle entrate, a 7 miliardi 306 milioni per il Dipartimento del territorio, a 2 miliardi 672 milioni per la Direzione AA.GG. e Personale ed Uffici Amministrati e 91,5 miliardi per il Dipartimento delle dogane.

effettivo (le riscossioni) e non più soltanto virtuale (la maggiore imposta accertata).

Non essendo ancora disponibile una contabilità analitica per centro di costo, che consentirebbe di quantificare la spesa imputabile agli uffici delle diverse regioni, non è possibile calcolare il rapporto spesa/riscossioni per regione. Dato il peso determinante che la spesa per il personale ha sulla spesa complessiva (70%) - e tenendo sempre presente che le riscossioni di un certo anno sono solo in minima parte riferibili all'attività di liquidazione e di accertamento di quello stesso anno - si può tuttavia vedere come varia per regione il rapporto riscossioni/addetti. Un primo tipo di verifica, effettuato mettendo a raffronto la distribuzione regionale delle riscossioni con quella del personale (allegato 22), evidenzia situazioni di rilevante diversità, con la Lombardia che incide per l'11,4% in termini di personale, ma per il 22,51% in termini di riscossioni, con un rapporto fra i due parametri pari al 50,64%; all'altro opposto troviamo la Sicilia, che, con il 9,69% degli addetti, fa registrare appena il 4,34% delle riscossioni, con un rapporto fra i due parametri del 223%. I rapporti così calcolati possono essere intesi come espressivi di un rapporto costi/benefici: nel caso della Lombardia, ciò significa che per ottenere un punto percentuale delle somme riscosse basta poco più di mezzo punto percentuale del personale complessivamente impiegato; nel caso della Sicilia, invece, per ottenere sempre un punto percentuale di somme riscosse, sono necessari 2,23 punti percentuali del personale impiegato. Vicine alla situazione della Lombardia troviamo l'Umbria (con un rapporto costi/benefici del 51,44%), il Piemonte (con il 73,37%) e il Trentino A.A. (con il 76,71%). Vicine, invece, alla situazione della Sicilia si collocano la Puglia (218,68%), la Basilicata (183,32%), l'Abruzzo (151,42%) e la Campania (150,35%).

Un altro tipo di raffronto può essere operato considerando il rapporto riscossioni/addetti, in valore assoluto e rispetto alla media nazionale. Anche così, però, le diversità prima evidenziate si ripropongono ovviamente negli stessi termini: le riscossioni per addetto risultano quasi doppie della media nazionale (rispettivamente 197% e 194%) per Lombardia e Umbria, mentre sono inferiori alla metà (rispettivamente 45% e 46%) per Sicilia e Puglia. Al di sopra della media si collocano anche Piemonte (136%), Trentino A.A. (120%), Veneto (116%) e Toscana (110%). Con la media nazionale è sostanzialmente allineata l'Emilia Romagna (99%). Tutte le altre regioni del Centro-sud, ma anche Val d'Aosta (con il 71%) e Liguria (78%), fanno registrare riscossioni per addetto inferiori alla media nazionale.

Questa ulteriore eloquente conferma della irrazionalità dell'attuale distribuzione del personale sul territorio rende ancora più importante verificare se e quali aggiustamenti si siano nel 1997 realizzati rispetto all'anno precedente. Rilevante, a tal fine, appare il riferimento alle nuove piante organiche. Nella relazione dello scorso anno, infatti, pur ritenendo il modello di distribuzione del personale sul territorio sottostante le nuove piante organiche non del tutto in linea con la struttura della distribuzione della domanda di controllo e di informazione/assistenza oggettivamente rilevabile, si rilevava, comunque, il miglioramento che esse comportavano per un'assegnazione più equilibrata degli addetti e se ne auspicava, pertanto, l'attuazione.

Sia il Dipartimento delle entrate che quello delle dogane hanno nelle loro osservazioni dato conto degli sforzi fatti per ovviare agli inconvenienti segnalati, pure in presenza di accertate carenze nelle varie qualifiche.

Il Dipartimento delle entrate osserva, anzitutto, che, con l'art. 3, comma 197 della legge 28.12.1995, n. 549, è stato previsto un piano annuale di rotazione di quote di dirigenti e di personale con funzione di accertamento, che sicuramente introduce elementi di flessibilità nella destinazione del personale, evitando, nel contempo, il formarsi di situazioni di abitudinarietà oltremodo disincentivanti⁶⁷. Per quanto più direttamente riguarda l'attuazione delle piante

⁶⁷ Nella stessa legge sono contemplati anche corsi di riqualificazione e di aggiornamento del personale, il cui

organiche, il Dipartimento osserva che a colmare il divario esistente nella distribuzione territoriale degli addetti si provvederà anche con l'assegnazione di personale vincitore dei concorsi⁶⁸.

Il Dipartimento delle dogane, da parte sua, fa presente che nel corso del 1996 è stata portata a compimento la procedura paraconcorsuale per i trasferimenti a domanda del personale dipendente. Questa mobilità interna si è indirizzata verso le sedi vacanti previste dal bollettino ufficiale del Ministero, sulla base del criterio di favorire le sedi con organici più carenti. Per ottimizzare la distribuzione territoriale delle risorse, sono stati destinati agli uffici del Nord tutti i neo-assunti per concorso.

L'analisi condotta attraverso l'elaborazione dei dati forniti dall'Amministrazione (allegato 28) conferma che tra il 1996 ed il 1997 va registrato un sensibile miglioramento nella distribuzione territoriale delle presenze per due dei tre i dipartimenti. In particolare, per il Dipartimento delle entrate lo scostamento semplice medio relativo è diminuito dal 20% nel 1996 al 17% nel 1997, ad indicare l'avvicinamento che si è realizzato nel modello della distribuzione effettiva del personale sul territorio rispetto al modello presunto ottimale e corrispondente a quello sottostante alle piante organiche. Ancora più sensibile il ridimensionamento per il Dipartimento del territorio: lo stesso rapporto è, infatti, passato dal 19% al 14%. Diverse sono, invece, le considerazioni da farsi a proposito del Dipartimento delle dogane e II.II.: lo scostamento semplice medio relativo è infatti diminuito, sia pure di poco, per gli UTF, dall'11% al 10%, ma è rimasto invariato per gli uffici doganali (14%) e per i laboratori chimici (12%). Risulta così evidente che, soprattutto dove era maggiore (Entrate e Territorio), l'irrazionalità della distribuzione territoriale degli addetti, evidenziata nel referto sul rendiconto per l'esercizio finanziario 1996, è stata, almeno in parte, concretamente corretta.

Nonostante gli aggiustamenti intervenuti, l'esame delle tabelle (allegati 29, 30, 31 e 31b) porta tuttavia a rilevare persistenti situazioni di squilibrio in più e in meno rispetto al modello presunto ottimale di distribuzione. Nel caso del Dipartimento delle entrate, le carenze principali riguardano, in termini assoluti, la Lombardia, con -1.753 addetti, l'Emilia Romagna con -415 e il Veneto con -324. Gli scostamenti in più riguardano, a loro volta, soprattutto la Campania (+1.049), la Sicilia (+826) e la Puglia (+426). Un dato interessante da segnalare è che, mentre la tendenza è stata in genere alla riduzione della situazione sia di carenza che di "esubero", nel caso della Campania tra il 1996 ed il 1997 la situazione di eccedenza non è diminuita, ma aumentata, sia pure di poco (da +1.022 a +1.049).

Squilibri di una certa rilevanza si osservano tuttora anche per gli altri due Dipartimenti. Nel caso del Dipartimento del territorio, tale squilibrio appare evidente già dal segno meno davanti agli scostamenti nelle presenze presso tutte le direzioni compartimentali del Nord e del segno più davanti agli scostamenti nelle presenze presso tutte le direzioni compartimentali del Centro-sud, con tre direzioni particolarmente carenti (Lombardia, Piemonte-Val d'Aosta-Liguria, Emilia Romagna-Marche) bilanciate da tre particolarmente eccedentarie (Campania-Calabria, Lazio-Abruzzo-Molise, Sicilia). Nel caso, infine, del Dipartimento delle dogane e delle II.II., balza evidente la situazione di particolare carenza del compartimento di Milano per quanto riguarda sia gli uffici doganali (-259 unità, pari al -19,4%), sia gli U.T.F. (-56 unità,

espletamento, originariamente previsto nei primi mesi del 1998, è stato rinviato, per motivi organizzativi, al secondo semestre di questo stesso anno.

⁶⁸ Per quanto riguarda gli impiegati, i concorsi previsti sono quelli a 1.085 posti di coadiutore, IV q.f., e a 915 posti di assistente tributario, VI q.f., il cui espletamento è previsto entro l'anno 1998. Per quanto riguarda il personale con qualifica dirigenziale, le relative piante organiche sono state definite con il d.m. 21.12.1996. n. 700, che ha previsto anche gli uffici delle entrate e andrà a modificare il DPCM 18.11.1996. Alla parziale copertura delle relative carenze di organico il Dipartimento si propone di provvedere con il concorso a 999 posti di dirigente, 151 posti di dirigente tecnico e con quelli a 162 e 163 posti, sempre di dirigente, il cui espletamento è previsto anch'esso entro il 1998.

pari al -18,6%). In termini relativi, appare significativo anche lo scostamento che si registra per il compartimento doganale di Bologna (-19,2%) e quello U.T.F. di Trieste (-22,2%).

L'Amministrazione evidenzia le difficoltà di correggere l'attuale distribuzione degli addetti sul territorio in presenza di accertate carenze nelle varie qualifiche. Ed infatti le piante organiche prevedono un maggior numero di addetti negli uffici periferici che, rispetto alle presenze effettive nel 1997, è del +26% per il Dipartimento delle entrate, del +35,7% per il Dipartimento del territorio, del +46,6% per gli uffici doganali, del +44% per gli U.T.F. e del +42,2% per i Laboratori chimici. Si tratta, soprattutto per quanto riguarda il Dipartimento delle Dogane, di previsioni chiaramente irrealistiche, a meno che non si pensi, non già di aumentare il numero complessivo degli addetti, ma di operare tanto massicci quanto improbabili spostamenti dal centro alla periferia. Il gonfiamento delle piante organiche porta alla conseguenza che le carenze, sia pure in misura diversificata, riguarderebbero tutte le ripartizioni territoriali, anche quelle precedentemente indicate come relativamente eccedentarie. Ed è proprio facendo leva su tale dato formale che si è nel tempo potuta consolidare la situazione di squilibrio che è stata descritta. Andrà, quindi, mantenuto fermo il principio, ponendolo, anzi, come vincolo inderogabile nella direttiva annuale, della destinazione di tutti i neo-assunti e della mobilità esterna ed interna alle sedi che risultino relativamente carenti sulla base di quella che dovrebbe essere la distribuzione degli addetti effettivi applicando i parametri ridistributivi rilevabili dal modello delle piante organiche. In altri termini, queste ultime andrebbero applicate, non tanto per ciò che riguarda il numero degli addetti, ma per la loro quota relativa di presenza nelle diverse sedi.

Squilibri nella distribuzione del personale si verificano, peraltro, anche tra centro e periferia: eccessivo, ad esempio, appare il personale delle direzioni centrali del Dipartimento delle dogane (8,4%) rispetto sia al Dipartimento delle entrate (3,5%), sia al Dipartimento del territorio (4,5%). Per le Entrate un peso sproporzionato lo hanno le direzioni regionali (15,6%), ben al di sopra della percentuale spettante alle direzioni compartimentali del territorio (2,9%). Anche se non allo stesso livello delle entrate, alta è anche la quota di personale delle direzioni compartimentali delle dogane e delle imposte indirette (9,9%).

Su questi temi la Corte condurrà ulteriori approfondimenti, anche alla luce dell'esigenza di verificare le implicazioni che sul piano organizzativo non può non avere l'avvenuto abbattimento delle barriere doganali con i paesi dell'Unione europea e che, stando, invece, alle previsioni delle piante organiche, addirittura comporterebbero un aumento, peraltro non marginale, del numero degli addetti⁶⁹.

Un altro aspetto della gestione delle risorse che merita di essere considerato è quello relativo all'uso dei compensi accessori come strumento di incentivazione della mobilità territoriale e funzionale del personale. Nella relazione dello scorso anno si era rilevato come tale strumento non fosse stato utilizzato, sia perché i compensi accessori avevano visto considerevolmente ridursi il proprio peso, sia perché, con l'eccezione del Dipartimento delle dogane, nella distribuzione dei compensi stessi era stato privilegiato il personale dell'amministrazione centrale. A tal proposito, l'Amministrazione ha precisato che nell'accordo del 31 luglio 1996, stipulato con le organizzazioni sindacali, è stata destinata per le finalità stabilite art. 36 del CCNL⁷⁰ la somma di circa 77 miliardi, di cui solo il 2,06% assegnata per la remunerazione delle strutture centrali di *staff*. Inoltre, agli Uffici centrali dei

⁶⁹ A tal proposito va rilevato che il Dipartimento delle dogane e imposte indirette è l'unico per il quale la direttiva generale per l'azione amministrativa prevedeva un aumento, sia pure minimo (+176 unità, pari a +1,75%) della consistenza del numero degli addetti rispetto al 1996. Per entrambi gli altri dipartimenti, così come per le strutture di *staff*, la direttiva prevedeva, invece, un decremento.

⁷⁰ Fondo per la produttività collettiva.

Dipartimenti delle entrate e del territorio è stata assegnata, rispettivamente, una quota pari al 3,27% ed al 3,97%. Al personale periferico dei due Dipartimenti è stata destinata una percentuale del 71,90% e del 18,80%. Analoghi criteri sarebbero stati seguiti per l'anno 1997. Nel corso del 1997 l'Amministrazione ha anche definito con le organizzazioni sindacali, ma ancora solo relativamente ai 1996, i criteri di erogazione al personale delle somme del Fondo per la perequazione con il personale delle dogane⁷¹ e del cosiddetto fondo anti-evasione⁷².

Nel 1997 le disponibilità del citato fondo per la produttività collettiva previsto dall'art. 36 del CCNL, ammontanti a circa 38 miliardi per il Dipartimento delle dogane ed a 81,6 miliardi per la restante parte dell'Amministrazione, sono state ripartite, sulla base degli accordi raggiunti con le OO.SS., con criteri che avrebbero tenuto conto, sia del personale in servizio, sia dei carichi di lavoro. Le risorse da destinare invece al Fondo per la perequazione sono state determinate in circa 65 miliardi, tenendo presente che lo 0,50% delle somme derivanti dall'accertamento con adesione non è più destinato a tale fondo, per cui il finanziamento va riferito solo ai risparmi sugli interessi derivanti dall'accelerazione dei rimborsi I.V.A. ed II.DD., ai quali si aggiunge, ma solo per il 1997, la seconda rata del concordato di massa di cui alla legge 656 del 1994. Ancora in corso di definizione l'ammontare del fondo anti-evasione, da determinarsi da parte della Ragioneria Generale in base al maggior numero di accertamenti, verifiche e controlli effettuati rispetto all'anno precedente.

Non risulta conclusivamente definito neppure l'ammontare delle somme destinate alla erogazione dei compensi incentivanti da erogarsi, ai sensi dell'art. 12 del d.l. 28 marzo 1997, n. 79, convertito dalla legge n. 140 del 1997, nella misura del 2% delle riscossioni definitive conseguenti all'attività di accertamento⁷³, subordinatamente al raggiungimento degli obiettivi numerici e monetari stabiliti dal Ministro nella direttiva generale annuale. Nel rispondere alle richieste istruttorie della Corte, l'Amministrazione presumeva che l'importo di tali somme si potesse calcolare in circa 79 miliardi di lire al lordo delle ritenute a carico dello Stato, per il Dipartimento delle entrate, ed in poco più di 3 miliardi di lire per il Dipartimento delle dogane. Ciò vuol dire che le riscossioni del Dipartimento delle entrate nel 1997 conseguenti ad accertamenti e controlli, ma diverse da quelle riscosse a mezzo ruolo, riguardanti, cioè, sia i versamenti effettuati dai contribuenti a seguito di accertamenti definiti per mancata impugnazione o con adesione o di conciliazioni giudiziali, sia le somme della specie riscosse dai soppressi Servizi Autonomi di Cassa (S.A.C.), ammonterebbero a circa 1.450 miliardi, se è vero che le somme riscosse a mezzo ruolo, come comunicato dallo stesso Dipartimento delle entrate, sono dell'ordine di 2.500 miliardi. Per quanto riguarda questo fondo, sono peraltro ancora in corso le contrattazioni sindacali previste dalla stessa normativa per definire le modalità di erogazione dei compensi.

Mentre si deve concludere che mancano, allo stato, gli elementi informativi necessari per

⁷¹ Art. 3, comma 196 legge 28 dicembre 1995, n. 549.

⁷² In applicazione dell'art. 7, comma 4, del d.l. 27 aprile 1990, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 giugno 1990, n. 165, secondo quanto disposto dai commi 193 e 194 dell'art. 3 della legge 549/95 e dal comma 132 dell'art. 3 della legge 662/96.

⁷³ Le attività considerate sono, per il Dipartimento delle entrate, l'accertamento con adesione, l'accertamento definito per mancata impugnazione, l'accertamento impugnato, la conciliazione giudiziale, il controllo formale delle dichiarazioni, i pagamenti del sesto della penalità massima irrogabile e di quelle derivanti da avviso di irrogazioni di sanzioni. Le attività considerate per le Dogane riguardano, oltre alle verifiche di polizia giudiziaria, i controlli in materia doganale e per l'applicazione delle altre disposizioni, nazionali e comunitarie, demandate alle dogane negli spazi doganali e presso aziende, magazzini, depositi e punti franchi. Per la produzione e consumo, infine, il riferimento delle somme riscosse è ai controlli su produzione, cessione, deposito e circolazione di merci soggette ad imposte sulla produzione e sui consumi, alla vigilanza sulle produzioni e sugli impieghi di prodotti succedanei a quelli tassati, agli altri controlli e verifiche tecniche demandate agli Uffici tecnici di finanza, alle verifiche di polizia giudiziaria.