

una valutazione sufficientemente affidabile, a fini comparativi, della rilevanza quantitativa dei compensi accessori, vanno, peraltro, formulate due considerazioni. La prima si riferisce all'esigenza, che balza evidente anche dalla loro semplice sommaria descrizione, di una unificazione e razionalizzazione dei diversi fondi di incentivazione che si sono venuti stratificando nel tempo, per evitare che il loro impatto risulti dispersivo, e forse anche contraddittorio. La seconda, che rileva, come vedremo, anche ai fini dell'esigenza appena prospettata, riguarda la constatazione degli effetti positivi che il nuovo fondo del due per cento ha già avuto, quanto meno ai fini del monitoraggio dei risultati dell'attività svolta. Ed, infatti: sono state rilevate le riscossioni a mezzo ruolo per settore impositivo e per regione; sono stati elaborati i dati storici del triennio 1994-1996 relativi all'attività di controllo sostanziale nei settori delle imposte dirette e dell'imposta sul valore aggiunto, per ciascun ufficio periferico del Dipartimento delle entrate, individuando la maggior imposta accertata per otto diverse classi d'importo e le corrispondenti percentuali di controlli positivi e di maggiore imposta definibile⁷⁴. Operazione analoga è stata svolta per il Dipartimento delle dogane e delle imposte indirette, separatamente per diritti doganali ed accise. Ciò che va, però, soprattutto rilevato è che, con la fissazione di obiettivi monetari al cui conseguimento è condizionata l'erogazione dei compensi, viene data una spinta formidabile all'accelerazione del processo di evoluzione dalla tradizionale cultura orientata al semplice rispetto delle procedure ad una cultura orientata anzitutto al mercato⁷⁵ ed al conseguimento del risultato. Di qui l'opportunità di dare a questo fondo un maggior peso quantitativo, riconducendo allo stesso anche le altre frammentarie forme di incentivazione oggi esistenti.

5.4 Profili organizzativi.

Nella relazione dello scorso anno sono stati evidenziati una serie di ritardi nell'attuazione di precise disposizioni di legge :

- 1) mancata applicazione del nuovo redditometro elaborato in sede SeCIT nel 1993, per il quale l'Amministrazione ha riferito di aver sottoposto la questione al Ministro con relazione del 30 maggio 1997, per l'esistenza di problematiche che potrebbero essere risolte solo attraverso l'adozione di apposita norma;
- 2) l'istituzione dell'anagrafe dei conti bancari, in relazione alla quale il Ministero delle finanze riferisce di aver inviato, nel mese di settembre 1997, al Ministero del tesoro, per le osservazioni di competenza, uno schema di decreto interministeriale (che fa seguito a vari altri precedentemente ed inutilmente inviati) previsto dall'art. 20, n. 4) della legge n. 413 del 1991;
- 3) l'introduzione del diritto d'interpello o *ruling*, operativamente concretizzatasi agli inizi di quest'anno con la nomina e l'insediamento dell'apposito comitato;
- 4) la mancata generalizzazione dell'impiego del codice fiscale come unica "chiave identificativa" dei soggetti nei loro rapporti con le pubbliche amministrazioni, previsto dall'art. 2, primo comma, del d.l. 15 gennaio 1993, convertito dalla legge 17 marzo 1993, n. 63: in ordine a tale adempimento, che non coinvolge il solo Ministero delle finanze, l'Amministrazione ha fatto presente che, in ottemperanza a quanto disposto dal d.P.C.M. 5 maggio 1994, sono stati progressivamente attuati i collegamenti telematici dei comuni

⁷⁴ Si ripropone qui il problema di come tenere conto anche dei recuperi di perdite accertate dagli uffici per centinaia di miliardi.

⁷⁵ Con tutto ciò che implica ai fini del modo di intendere i rapporti con il contribuente, da riguardare come cliente/utente, prima ancora che come soggetto passivo di potere autoritativo, e pertanto - prima ancora che da reprimere - da informare, assistere e, per quanto possibile, lasciare soddisfatto relativamente alle modalità del prelievo.

con l'Anagrafe tributaria aventi come chiave di accesso il codice fiscale, mentre è stata addirittura necessaria una modifica normativa, introdotta con l'art. 24, comma 1, lettera a), legge 27.12.1997, n. 449, per prescrivere l'indispensabilità del codice fiscale perché i ruoli di cui all'art. 12 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, possano essere formati e resi esecutivi;

- 5) la liquidazione delle domande di condono, che, com'è noto, è in questi ultimi mesi avvenuta, ma rivelando, attraverso la vicenda più volte ricordata delle cosiddette "cartelle pazze", tutti i problemi irrisolti nella programmazione e nell'organizzazione del lavoro degli uffici, nei loro rapporti con il centro informativo e con la concessionaria SOGEI, nei ritardi nell'abbinamento dichiarazioni/versamenti, nella stessa frequente persistente ambiguità nell'interpretazione delle norme⁷⁶.

Un ulteriore ritardo segnalato riguardava l'avvio degli uffici unici delle entrate previsti dalla legge n. 358 del 1991. L'Amministrazione ha fatto presente nelle sue osservazioni che il forte slittamento rispetto ai tempi prestabiliti dell'attivazione di tali uffici sarebbe dovuto ai notevoli ritardi intervenuti nell'emanazione delle norme regolamentari richieste per la determinazione del numero e delle sedi degli uffici medesimi, precisando di aver messo a punto una compiuta ipotesi di loro individuazione, basata su una metodologia di rilevazione dei relativi carichi potenziali di lavoro dei nuovi uffici, sin dal maggio 1993, e cioè appena due settimane dopo l'attivazione del Dipartimento stesso. Tale ipotesi venne trasfusa in uno schema di regolamento, inviato in data 13 aprile 1994, insieme con una dettagliata relazione illustrativa della metodologia impiegata per l'individuazione degli uffici, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed al Ministero del tesoro, ai fini dell'acquisizione dell'intesa prescritta dall'art. 6, comma 1, del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29. Le osservazioni pervenute dal Dipartimento della funzione pubblica e dal Ministero del tesoro, rispettivamente nel novembre 1994 e nel gennaio 1995, non riguardarono, però, né la metodologia di individuazione adottata, né la distribuzione territoriale proposta per gli uffici, ma solo la mancata individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale del Ministero, alla luce dei principi fissati dal d.lgs. n. 29 del 1993. Tale riserva veniva mantenuta ferma dai due dicasteri, nonostante la prospettazione da parte del Ministero delle finanze che gli uffici delle entrate non costituiscono articolazioni interne di uffici di dirigente generale⁷⁷. Per porre fine all'*impasse*, venivano, pertanto, redatti uno schema di regolamento governativo di individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale ed uno schema di regolamento ministeriale per l'individuazione degli uffici corrispondenti ad altro livello dirigenziale, al quale ultimo veniva allegata l'elencazione degli uffici delle entrate già

⁷⁶ La vicenda ha avuto inizio nel mese di febbraio 1997, con le prime avvisaglie in Sicilia, per poi interessare tutta la penisola. Gli errori inizialmente segnalati riguardavano la codificazione imprecisa e la mancata registrazione delle istanze di sospensione inoltrate per il terremoto del 1990. Si sono poi aggiunte le iscrizioni a ruolo a seguito della liquidazione delle dichiarazioni integrative del 1991 risultate errate a causa del mancato abbinamento delle posizioni riscontrate con i versamenti dovuti in base al condono. Ed infine sono risultate errate anche un gran numero di cartelle relative alle dichiarazioni dei redditi. Secondo quanto reso noto dal Ministero, le cartelle sospese facendo ricorso all'autotutela erano circa 981 mila. Di queste 350 mila riguardavano il condono ex lege 413/91 e 631 mila le dichiarazioni dei redditi. La commissione d'indagine del SeCIT istituita dal Ministro delle finanze ha, da parte sua, confermato che, per quanto riguarda la liquidazione del condono, il punto nevralgico dell'intera vicenda sta nella questione dell'afflusso al sistema informativo dei dati riguardanti i versamenti per ritardi e disfunzioni da parte delle aziende di credito cui ha fatto capo la canalizzazione di circa 8 milioni di versamenti (i dati che dovevano affluire entro l'ottobre 1993, non erano ancora pervenuti nel 1995). A tale disfunzione, che non riguarda le sole liquidazioni del condono, dovrebbe essere stato posto rimedio con il d.lgs. 241/97 e con le recenti intese intervenute con l'ABI e sperimentate - sembra - con successo per i primi versamenti unificati.

⁷⁷ L'art. 7, comma 11 della legge n. 358/91 stabilisce che i criteri di individuazione degli uffici delle entrate sono "costituiti dal tipo e dal numero dei contribuenti e dai volumi di lavoro, dal tipo di insediamenti economico-produttivi, nonché dalla consistenza demografica, dall'importanza delle strutture sociali e amministrative esistenti, dalla facilità delle comunicazioni, ed, in ogni caso, dalla maggiore possibile aderenza alle particolari esigenze locali".

contenuta nel precedente schema regolamentare, che veniva, quindi, ritirato. Ottenuto nel luglio 1995 l'assenso delle due amministrazioni, gli schemi venivano inviati per il prescritto parere al Consiglio di Stato, che, dopo gli approfondimenti disposti nell'adunanza generale del successivo 28 settembre ed affidati ad un'apposita commissione speciale, si pronunciava nell'adunanza generale del 22 febbraio 1996, muovendo alcuni rilievi - non attinenti, comunque, all'individuazione degli uffici delle entrate - sulla cui base venivano apportate agli schemi le opportune modifiche.

A questo punto, però, era il (nuovo) Ministro delle finanze a ritenere, all'inizio del mese di agosto 1996, a seguito di una nuova valutazione delle esigenze funzionali dell'Amministrazione, di dover ridimensionare (pressoché dimezzandolo) il previsto incremento di posti di dirigente generale, rendendo necessaria una parziale riformulazione dei due schemi regolamentari, che - dopo l'avviso favorevole ottenuto nel mese di settembre dalle altre due amministrazioni, di cui è richiesta l'intesa, e, nell'adunanza del 28 novembre 1996, del Consiglio di Stato - venivano emanati a fine dicembre e, superato il controllo preventivo di legittimità della Corte, pubblicati nel supplemento ordinario della Gazzetta Ufficiale del 14 febbraio 1997, per entrare in vigore il successivo 1° marzo. A partire da tale data sono stati messi in atto i successivi adempimenti (nomina dei dirigenti, determinazione delle competenze degli uffici a base circoscrizionale, determinazione delle competenze delle sezioni staccate), propedeutici all'attivazione degli uffici. Tale attivazione, che, ai sensi di quanto previsto dall'art. 73 del d.P.R. 27 marzo 1992, n. 287, può intervenire solo dopo tre mesi dalla nomina dei rispettivi dirigenti, è infine avvenuta, per un primo gruppo di nove uffici⁷⁸. La completa realizzazione degli uffici delle entrate è ora prevista entro il 2000.

Si è ritenuto opportuno riportare il puntuale resoconto - in base agli elementi forniti dall'Amministrazione - dei passaggi che in qualche modo spiegano le ragioni di un ritardo di sei anni per giungere al semplice e, peraltro sperimentale, avvio dell'operatività degli uffici unici delle entrate, sia per la rilevanza che la vicenda di *per se* ha, sia perché essa è altresì indicativa delle difficoltà che nella pubblica amministrazione normalmente si incontrano nell'attuazione delle riforme, quando, esauritosi l'impulso iniziale della decisione parlamentare, il successivo iter è affidato alle logiche ed ai tempi dei soli organi amministrativi e di consulenza. Con ciò si vuole ancora una volta sottolineare come l'attuazione delle riforme richieda l'attenzione e la tensione dei vertici politici dell'Amministrazione, non solo per la rilevanza delle scelte che in questa fase devono essere comunque compiute, ma anche per la necessità di dover valutare e decidere senza indugio in ordine alle esigenze di aggiustamenti e, ove necessario, anche di ripensamenti che dovessero manifestarsi, particolarmente, poi, se, come nel caso di specie, dovesse trattarsi di innovazioni comunque controverse. Sempre nel caso di specie, si è visto, infatti, come, quando questa attenzione e questa tensione sono sopravvenute, per entrare nella fase operativa siano bastati pochi mesi.

Un ritardo anch'esso rilevante riguardava l'aggiornamento del Catasto. Un Catasto aggiornato può rappresentare un formidabile strumento di lotta all'evasione, se è vero che le abitazioni fiscalmente censite al 31 dicembre 1997 erano 23,1 milioni, e cioè 1,7 milioni in meno rispetto a quelle rilevate sei anni prima all'ultimo censimento ISTAT del 1991. Sul piano dei recuperi, il problema più critico che era stato segnalato nella relazione al Parlamento dello scorso anno, relativo all'arretrato di circa 8 milioni di unità immobiliari senza dati di

⁷⁸ In data 1° luglio 1997 presso le sedi di Alessandria, Imola, Trapani, Bologna (con quattro uffici circoscrizionali) e Rimini (con due uffici circoscrizionali); altri due uffici (in particolare quelli circoscrizionali di Cagliari) sono stati attivati il successivo 1° ottobre. A causa dei lunghi tempi di espletamento delle procedure para-concorsuali per la nomina dei dirigenti e la successiva attesa di altri tre mesi perché l'ufficio entri nella fase operativa, l'avvio di altre 79 sedi e 33 sezioni staccate è stato rimandato a luglio di quest'anno.

classamento ed il cui recupero, al ritmo dell'ultimo triennio, avrebbe richiesto più di un quarto di secolo, è stato affrontato con una disposizione della legge 449 del 1997 che stanZIA 100 miliardi per il biennio 1998-99, per azzerare entro il 31 dicembre dell'anno prossimo le pratiche pendenti, anche con l'utilizzo di personale reclutato nell'ambito dei lavori socialmente utili, oppure attraverso convenzioni con soggetti pubblici e privati in possesso di specifici requisiti.

Nel frattempo, con l'emanazione dei due regolamenti approvati dal Consiglio dei Ministri del 27 febbraio 1998, si è finalmente concluso il lungo iter della riforma degli estimi catastali iniziato con il d.P.R. 604/73. I nuovi regolamenti introducono due innovazioni di grande rilievo: 1) dal 2000 i nuovi estimi saranno calibrati sul parametro dei metri quadri e non più del numero dei vani; 2) il Catasto passerà nella gestione dei comuni, responsabilizzati, peraltro, ai fini della revisione degli estimi e dei classamenti. Anche questa riforma richiede un attento monitoraggio nella fase attuativa per evitare sbandamenti sul piano operativo, per assicurare il rispetto dei tempi, evitare ingiustificate disomogeneità e per assicurare la necessaria diretta informazione dei cittadini interessati, senza illudersi che possa bastare la pubblicità degli albi comunali.

Al di là, comunque, dello specifico problema degli uffici unici delle entrate e del decentramento del Catasto, il tema del riassetto dell'Amministrazione finanziaria si è riproposto con riferimento all'evidente situazione di *stress* in cui si sono venute a trovare, e tuttora chiaramente si trovano, le strutture amministrative nella fase della elaborazione e della messa a punto della riforma del sistema impositivo e, soprattutto, nella successiva fase della sua attuazione. In altri termini, è apparso ancora una volta evidente come la vera partita per la modernizzazione del fisco italiano si giochi sul versante del miglioramento dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa. Ed è sempre operando su tale versante che si potranno rimuovere le iniquità e le complicazioni di fatto, che diversamente tenderanno a permanere e ad aggravarsi, vanificando i pur meritori sforzi innovativi esperiti sul piano legislativo per contrastare l'evasione e semplificare gli adempimenti.

Nel referto dello scorso anno, la Corte aveva sottolineato il carattere prioritario della soluzione dei problemi di gestione rispetto a quelli di legislazione, evidenziando altresì i limiti della legge di ristrutturazione del 1991 per quanto riguarda il mancato completo superamento della tradizionale situazione di dualismo tra responsabilità di conseguimento degli obiettivi e responsabilità di decidere in ordine all'impiego delle risorse disponibili. E' una situazione che obiettivamente porta a deresponsabilizzare le strutture amministrative rispetto ai risultati dell'azione di governo e soggettivamente ad offrire alibi, difficili da smontare, per difendersi da eventuali accuse di inefficienza. Ed è una situazione che è destinata a durare fino a quando non saranno stati del tutto superati i residui del modello attuale, caratterizzato, da una parte, dalla commistione fra responsabilità politica e responsabilità della gestione e, dall'altra, dalla suddivisione delle competenze per funzioni, più o meno omogenee, per passare, invece, a un modello di strutture organizzate per processi decisionali e per politiche di intervento.

Il Ministro delle finanze ha nei mesi scorsi annunciato di voler attuare una riforma, anche qui radicale, del Ministero, utilizzando lo strumento della delega offerto dalla legge Bassanini, uno che, prevede, fra i principi e i criteri direttivi, anche quello della possibilità di trasformare in agenzie le attuali strutture amministrative. Secondo quanto è stato reso noto, con la riforma si realizzerebbe la netta separazione del livello di direzione politica del Ministero dalla gestione amministrativa. La prima verrebbe affidata ad uffici centrali di *staff*, posti alle dirette dipendenze del Ministro, con funzioni di coordinamento e di definizione delle politiche fiscali (Gabinetto), di redazione delle norme e di formulazione dei relativi pareri (servizio legislativo), di analisi, proposta e monitoraggio sugli effetti delle decisioni adottate (ufficio

studi), di controllo sui risultati conseguiti (controllo di gestione)⁷⁹. I compiti operativi, a partire dall'accertamento, verrebbero, invece, affidati ad una o più agenzie, con autonomia organizzativa, funzionale e, almeno in parte, finanziaria (trattenendo una quota degli incassi derivanti dall'azione amministrativa o dai servizi resi a cittadini ed utenti). L'agenzia o le agenzie si dedicherebbero alle attività operative al servizio non solo dello Stato, ma anche delle Regioni e degli Enti locali, nella logica di favorire la realizzazione del federalismo fiscale. La scelta del modello dell'agenzia viene giustificata con l'obiettivo di superare le attuali rigidità che impediscono di poter operare secondo criteri manageriali, per obiettivi. Per quanto riguarda la veste giuridica, sembra possa trattarsi del modello di ente pubblico strumentale indipendente, che consentirebbe, appunto, alla struttura di avere propria personalità giuridica pubblica ed autonomia organizzativa, gestionale e finanziaria, venendosi, quindi, a distinguere dal resto dell'Amministrazione finanziaria, pur restando sottoposta al suo controllo. Scomparebbero il Segretariato generale e la Direzione generale AA.GG. e del personale, mentre il SeCIT, come si dirà meglio in seguito, assorbirebbe anche le funzioni dell'Ufficio studi, con compiti di analisi e di proposta di politica fiscale. Nessun cambiamento ci sarebbe per la Guardia di finanza, mentre il coordinamento delle agenzie e fra Guardia di finanza ed agenzie sarebbe assicurato da un organo collegiale, chiamato "Consiglio di direzione delle Finanze", costituito dai responsabili di tali strutture e presieduto dal Ministro o da un suo delegato. Tale Consiglio potrebbe, naturalmente, assicurare soltanto il coordinamento strategico e non anche quello - di carattere necessariamente sistematico e continuativo, oggi intestato al Segretario generale - da svolgersi sul piano operativo e di supporto ai fini del raccordo dei centri di responsabilità di primo livello e in particolare dell'integrazione delle loro attività complementari (ad esempio, fra Entrate e Dogane per l'IVA all'importazione o fra Entrate e Territorio per la fiscalità immobiliare).

Il Consiglio dei Ministri del 12 giugno scorso ha praticamente dato avvio all'annunciato progetto di riforma, approvando, in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59, uno schema di decreto legislativo di modifica della legge 24 aprile 1980, n. 146, istitutiva del Servizio centrale degli ispettori tributari. Lo schema di decreto legislativo, sul quale dovrà esprimere il proprio parere l'apposita Commissione parlamentare istituita ai sensi dell'art. 5 della stessa legge n. 59 del 1997, prevede che l'attuale denominazione del SeCIT muti in quella di "Servizio centrale per i controlli tributari e gli studi di politica economica e fiscale", che gli ispettori si chiamino esperti, siano in numero massimo di 50, siano rinnovabili per settenni anche più di una sola volta e che le attuali funzioni vengano integrate con quella di elaborare "studi di politica economica e di analisi fiscale in conformità agli indirizzi stabiliti dal Ministro delle finanze, per la definizione, da parte del Governo e del Ministro stesso, degli obiettivi e dei programmi da attuare, anche ai sensi del combinato disposto degli articoli 3 e 14 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, nonché ai fini della programmazione sistematica dell'attività antievasione". Per quanto riguarda l'organizzazione, il Servizio viene articolato in due sezioni, di cui una per le attività di controllo finora svolte, e l'altra per i nuovi compiti di studi e di analisi economico-scientifici. Organi del Servizio resterebbero il direttore - scelto secondo le procedure della legge 146 del 1980 - ed il Comitato di coordinamento; un esperto nominato dal Ministro svolgerebbe le funzioni di coordinatore della nuova sezione di studi fiscali. Il Servizio così riformato e integrato verrebbe ad assorbire le funzioni dell'Ufficio centrale per l'elaborazione di studi di politica tributaria e di analisi fiscale operante presso il Segretariato generale. Relativamente ai poteri, il Servizio non potrà più auto-organizzarsi, in quanto sarà il Ministro delle finanze, con decreti da emanarsi ai sensi dell'art. 17, comma 4-bis della legge 23 agosto 1988, n. 400, a stabilire norme per il funzionamento del Servizio stesso. Il Servizio

⁷⁹ A queste quattro unità organizzative centrali se ne aggiungerebbe una quinta - l'Ufficio stampa.

verrebbe anche a perdere la possibilità, che oggi ha, di avvalersi della collaborazione di un apposito contingente della Guardia di finanza per le verifiche presso i contribuenti.

La priorità che viene data a queste innovazioni ed il loro contenuto sono in linea con la mancanza, che il Ministro delle finanze ha più volte pubblicamente denunciato, di una struttura ministeriale in grado elaborare studi e proposte di politica fiscale, con la conseguenza di essersi dovuto affidare, per la redazione degli stessi testi della riforma dello scorso anno, all'opera di "volontari"⁸⁰. Ed è sicuramente preoccupante che anche le grandi ristrutturazioni normative, che richiedono competenze altamente specialistiche e rivestono carattere di grande delicatezza, debbano essere svolte da pochi volontari, senza il supporto di adeguate strutture interne di analisi, di canalizzazione/verifica degli apporti esterni, di valutazione delle implicazioni in termini di copertura amministrativa. Questo, da un lato, probabilmente spiega anche i numerosi ed imprevisti problemi che si presentano in sede di attuazione e che richiedono ripetuti aggiustamenti della normativa appena adottata e, dall'altro, induce a chiedersi perché la priorità non sia stata data alla creazione ed all'organizzazione delle strutture interne necessarie per ben progettare, collaudare e gestire il processo di riforma.

Per quanto riguarda, poi, specificamente la progettata riforma del SeCIT, la Corte lo scorso anno ne aveva riconosciuto la necessità, in particolare ai fini del superamento dell'ambiguità dell'attuale modello legislativo, la cui interpretazione ha continuato ad oscillare fra il modello dell'autorità amministrativa indipendente e quello di una struttura di controllo interno a disposizione del Ministro, con tutti gli equivoci, le inefficienze e le tensioni che ne sono derivate. Con la riforma in itinere diventa sicuramente chiaro che l'interpretazione corretta debba essere la seconda, anche se sopravvivono procedure che appaiono più conformi con il primo tipo di interpretazione, com'è il caso dell'obbligo per il Ministro delle finanze di scegliere il Direttore nell'ambito di unaterna designata dai componenti del Servizio e del parere delle Commissioni parlamentari sui programmi di controllo sull'attività di accertamento degli uffici e di quella di verifica della Guardia di finanza⁸¹.

Al chiarimento di cui si è detto non si perviene direttamente, ma con la modifica sostanziale introdotta nella missione istituzionale del Servizio: non più quella di controllore dell'efficacia dell'azione anti-evasione, ma di centro di elaborazione della politica tributaria, da espletarsi sulla base sia dell'analisi economica e tributaria, sia della diretta ricognizione delle carenze e delle insufficienze tanto del sistema impositivo, quanto dell'apparato di prevenzione e di repressione delle violazioni delle norme dell'ordinamento tributario.

Nella relazione allo schema di decreto legislativo si parla, in realtà, di "*ampliamento delle funzioni* demandate al servizio", che "svolgerà, in uno alle attività precedentemente affidategli, quelle prettamente scientifiche, concernenti l'elaborazione di studi di politica economica e tributaria, nonché di analisi fiscale". Attività, queste - si aggiunge - che, "all'attualità, non possono non riconoscersi come primarie in una amministrazione, come quella finanziaria, che deve principalmente perseguire determinati obiettivi in termini di riforme fiscali, nonché di lotta all'evasione". Si precisa, quindi, che all'interno di tale organismo - "che dovrà distinguersi per l'elevato standard di qualificazione professionale" - coesisteranno "due distinte categorie di esperti, operanti in settori paralleli (quello ispettivo e quello di analisi economico-fiscale), ma comunque collegati e interagenti".

Come si vede, l'accento viene posto sul parallelismo delle due attività e sulla distinzione delle due professionalità, configurando una sorta di giustapposizione che rischia - ove non

⁸⁰ Il Ministro ha avuto, infatti, modo di dichiarare che la riforma del sistema impositivo "è stata scritta in cinque persone, compreso il ministro e qualche volontario" (cfr. "Il Sole-24 - Ore" del 29 aprile 1998, pag. 19).

⁸¹ Venendo così a mancare un organo di controllo in qualche modo esterno sull'attività di accertamento, aumentano corrispondentemente le responsabilità della Corte dei conti nella materia.

venisse corretta – di costituire una nuova fonte di equivoci e di tensioni, o comunque di richiedere un continuo e faticoso impegno di raccordo da parte dello stesso Ministro. Se è ritenuta essenziale la risoluzione del problema della progettazione della politica tributaria e della verifica dei suoi risultati, e se è vero che fino ad oggi il Ministero delle finanze non ha potuto disporre di un organismo in grado di effettivamente attendere a tali compiti, appare del tutto comprensibile l'intento di riqualificare a tal fine un organismo come il SeCIT che ha visto progressivamente, ed in forme spesso anche tortuose, modificarsi ed appannarsi il proprio ruolo. La riqualificazione non può, però, essere costruita operando il semplice innesto di un'attività diversa, che dovrebbe restare comunque distinta ed autonoma da quella "tradizionale" – persino sul piano organizzativo e degli stessi obblighi di servizio (con un allentamento dei vincoli di incompatibilità). Meglio, allora, varrebbe assicurare la coesione strategica ed operativa della struttura attribuendo all'intero Servizio, integrato con le nuove professionalità⁸², la funzione di analisi e di proposta a cui sarebbe finalizzata la stessa attività di tipo ispettivo⁸³.

Appare, quindi, anzitutto necessario esplicitare se effettivamente ciò che si vuol realizzare è un **centro di eccellenza** dell'Amministrazione finanziaria, in grado di fornire le idee e di consentire le verifiche di cui hanno costantemente bisogno i responsabili della politica tributaria e di fornire, altresì, i nuovi quadri di primo livello di cui ha sicuramente bisogno un apparato ancora troppo condizionato da una cultura prevalentemente formalistico-burocratica. Se questo è l'obiettivo, allora non ci può limitare, come si è già detto, ad un semplice innesto, destinato, peraltro, ad essere retto da logiche organizzative del tutto diverse ed autonome. Operare la giustapposizione di due corpi destinati a restare distinti e quasi estranei l'uno all'altro sarebbe anzi rischioso. E', pertanto, necessario assicurare la coesione strategica ed organizzativa dell'intero Servizio. Così come ne va assicurata la massima professionalità, prevedendo specifici criteri e specifiche procedure di selezione, da una parte, e di alta formazione (anche a livello internazionale), dall'altra.

Questo primo tentativo di riforma dell'Amministrazione, quindi, mentre sembra corrispondere ad obiettivi sicuramente in linea con le esigenze di ammodernamento dell'apparato, suscita non poche perplessità per quanto riguarda le soluzioni tecniche immaginate. E' auspicabile che il preannunciato generale disegno di riforma dell'Amministrazione finanziaria con la trasformazione dei Dipartimenti in agenzie presti particolare attenzione alla strumentazione tecnico-organizzativa, per evitare il rischio, da non sottovalutare, che ad innovazioni insufficientemente elaborate conseguano effetti di sbandamento sul piano operativo, con tutte le conseguenze che frattanto ne deriverebbero anche ai fini della gestione del difficile e delicato processo di attuazione della riforma del sistema impositivo appena approvata e di completamento degli stessi processi, finalmente e positivamente avviati, di riassetto degli uffici periferici e di informatizzazione delle dichiarazioni e dei versamenti.

6. L'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato.

6.1 Aspetti finanziari della gestione ed entrate erariali.

La struttura del bilancio di previsione dei Monopoli per l'anno 1997 è rimasta sostanzialmente immutata rispetto a quella del precedente esercizio, con modifiche che attengono soltanto all'istituzione di sei nuovi capitoli, di cui tre per legge, nello stato di

⁸² Peraltro compatibili con la logica di interdisciplinarietà che sin dalle origini ha caratterizzato il SeCIT.

⁸³ Facendo naturalmente salvi gli obblighi incidentali di censura, segnalazione e denuncia ai fini di eventuali azioni sul piano disciplinare, della responsabilità per danno erariale e della responsabilità penale.

previsione della spesa⁸⁴, e tre, nello stato di previsione dell'entrata, per decreto ministeriale del Tesoro⁸⁵.

Nel corso dell'esercizio la gestione del bilancio dei Monopoli, a fronte di una previsione iniziale, sia in entrata che di spesa, per un importo complessivo di 11.805 miliardi, è stata interessata da variazioni di bilancio per circa 201 miliardi⁸⁶. Il risultato dell'esercizio è stato positivo, essendosi chiuso con un avanzo di gestione di poco superiore a 200 miliardi, con una differenza in meno dello 0,67% rispetto alle previsioni assestate e del 17,5% rispetto al risultato del precedente esercizio⁸⁷ (allegato 32).

Si vedrà in seguito quali sono i principali problemi relativi alla gestione industriale e da cui l'entità dell'avanzo finanziario di gestione è ovviamente condizionata, ma una valutazione complessiva del ruolo svolto e dei risultati conseguiti dall'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato (A.A.M.S.) non può non prendere le mosse dall'esame dell'andamento del complesso delle entrate erariali che alla stessa fanno capo.

Le entrate erariali derivanti dalla gestione dei monopoli fiscali sono nel 1997 ammontate a circa 19.415 miliardi, +1,1% rispetto alle previsioni assestate e +12% rispetto alle entrate accertate 1996 (allegato 33).

Al risultato positivo ha contribuito in larghissima parte il lotto (allegato 34), il cui provento netto si è più che raddoppiato nel corso dell'anno, passando da 1.509 a 3.984 miliardi (+164%), con una differenza consistente anche rispetto all'assestato (+25%). Poco al di sopra delle previsioni assestate (+1,2%) e +5,9% rispetto all'anno precedente l'imposta sul consumo dei tabacchi (11.257 miliardi); minore l'incremento rispetto al 1996 (+4,5%), ma con una differenza significativa rispetto alle previsioni (+4,6%) per l'IVA al netto dei recuperi (3.074 miliardi).

Negativo, invece, l'apporto delle differenze relative alle altre voci, rispetto sia alle previsioni, sia all'accertato del 1996. Deludenti, in particolare, gli utili delle lotterie nazionali, sia tradizionali che ad estrazione istantanea, che si sono dimezzati rispetto all'anno precedente. In particolare, gli utili delle lotterie tradizionali (69 miliardi circa) sono stati inferiori all'assestato ed al consuntivato 1996, rispettivamente, del 51% e del 45%, mentre gli utili di quelle ad estrazione istantanea (830 miliardi) sono inferiori del 48% e del 56%, rispettivamente, alle previsioni assestate ed agli accertamenti 1996. Come si è già visto, quasi in linea con le previsioni (-0,7%), ma del 17,5% al di sotto del corrispondente importo del 1996, l'avanzo finanziario di gestione (200 miliardi).

L'esame di questi dati evidenzia il ruolo trainante che nella crescita delle entrate erariali derivanti dalla gestione dei monopoli fiscali è andato rapidamente assumendo il lotto (Allegato 35), il cui provento netto, in conseguenza non solo dell'affidamento della relativa gestione alla Lottomatica, ma anche dell'introduzione dell'estrazione infrasettimanale e dell'aumento dei punti di vendita (da 4.500 a 8.358), risulta nel 1997 pari a 6,7 volte quello del 1994. Il peso del lotto sugli accertamenti complessivi si è in un solo anno più che raddoppiato, passando dall'8,7% del 1996 al 20,5% nel 1997, divenendo, così, la seconda posta per importanza, dopo

⁸⁴ Cap. 111 (Fondo di incentivazione di cui art. 14 del d.P.R. 1.2.1986, n. 13), cap. 505 (Spese per l'attuazione degli interventi previsti dalla legge 14.5.1981, n. 219) e cap. 509 (Conferimento all'A.T.I. S.p.A. per la sottoscrizione dell'aumento di capitale).

⁸⁵ Cap. 170 (Sovvenzione straordinaria in attuazione dell'art. 71 del C.C.N.L. stipulato il 5 aprile 1996), cap. 173 (Sovvenzione straordinaria per l'attuazione del C.C.N.L. per il biennio 1996/97), cap. 174 (Sovvenzione del Tesoro per il fondo di incentivazione di cui all'art. 57 del C.C.N.L.).

⁸⁶ Con esclusione dei prelevamenti dal fondo di riserva delle lotterie nazionali e successivo versamento al cap. 2002 di entrata del bilancio dell'Amministrazione.

⁸⁷ Detto avanzo, costituito dalla differenza algebrica tra le entrate accertate e le spese impegnate, viene iscritto al cap. 153 della spesa, per poi essere interamente versato al bilancio dello Stato (cap. 2954 - titolo II - ctg. IX - rubr. 2).

l'imposta sul consumo dei tabacchi e prima dell'IVA al netto dei recuperi.⁸⁸

L'analisi di questi dati conferma, poi, la fondatezza del rilievo della Corte nella relazione dello scorso anno in ordine al permanere del clima di sfiducia e di disaffezione originato dal mancato pagamento di alcuni premi e dalle incerte risposte gestionali che ne erano seguite e che rendevano irrealistica la previsione di crescita degli utili delle lotterie nazionali. I risultati dell'esercizio 1997 sembrano indicare che, a meno di politiche gestionali decisamente innovative, per le lotterie nazionali sarebbe imprudente porsi nel futuro obiettivi che vadano molto al di là dei risultati consuntivati lo scorso anno.

6.2 Gestioni industriali.

Con l'Azienda chinino non più operativa, le gestioni industriali dell'AAMS riguardano i tabacchi, con un valore consuntivato della produzione nel 1997 di 1.966 miliardi, ed i sali, con un valore della produzione di 45,1 miliardi. Data l'evidente sproporzione fra i due componenti⁸⁹, l'esame della gestione industriale dell'AAMS sostanzialmente coincide con l'esame della gestione dell'unità tabacchi.

Per quanto riguarda specificamente l'unità sali, ci si può, quindi, limitare a qualche rapido accenno sull'andamento generale, così come risulta dal referto del S.In.Co., tenuto conto che, analogamente a quanto accade anche per l'unità tabacchi, non è possibile far riferimento ai dati esposti nel rendiconto patrimoniale per l'anno 1997, non ancora disponibile alla data di redazione del presente referto. Un risultato positivo si registra in termini di quantità prodotta: 912,6 tonnellate, rispetto alle 670 programmate ed alle 700,5 del 1996, con una differenza in più, quindi, rispettivamente di +36,2% e di +30,3%. Si tratta di un dato che non deve però trarre in inganno, in quanto ciò che effettivamente rileva è il risultato economico. Ma i motivi dell'insoddisfazione cominciano ancora prima con i risultati delle vendite, che aumentano solo marginalmente, da 737 a 744,4 tonnellate (+1%), rispetto all'anno precedente, e con una differenza in meno del 5,8% rispetto al programmato. La maggiore produzione si è quindi semplicemente trasformata in maggiori rimanenze (allegato 36).

La conferma che non basta l'aumento della produzione per far attribuire al risultato della gestione un segno positivo viene dal risultato economico che per l'Azienda Sali mostra per il 1997 una perdita pari a circa 31 miliardi, a fronte di un valore della produzione, che, come si è visto, è di appena 45 miliardi. Dall'analisi del conto economico (allegato 37), si nota che il

⁸⁸ A proposito dell'imposta sui tabacchi vanno evidenziati gli effetti sul piano industriale delle manovre di politica fiscale condotte variando i soli prezzi finali di vendita e tenendo ferma l'aliquota di tassazione. In questo modo i ricavi dei produttori vengono a lievitare senza che si sia verificato alcun aumento dei costi. Nel caso del produttore nazionale si potrebbe dire che ad avvantaggiarsene sarebbe comunque sempre lo Stato, attraverso l'aumento dell'avanzo finanziario di gestione che l'AAMS verserebbe al bilancio dello Stato. Va tuttavia tenuto presente il disincentivo che ciò rappresenta a ridurre, o quanto meno a non far aumentare, i costi di produzione e di distribuzione.

Al parziale riequilibrio tra livelli di fiscalità e ricavi tendeva l'art. 2, comma 152, della legge 23.12.1996, n. 662 che dava facoltà al Ministro delle finanze di disporre con propri decreti, entro il 28.2.1997, l'aumento, sino al livello massimo del 62%, dell'aliquota di base della tassazione sulle sigarette prevista dal comma 1, lettera a), dell'art. 28 del d.l. 30.8.1993, n. 331, convertito, con modificazioni, nella legge 29.10.1993, n. 427. Con DM del 28.2.1997, tale aliquota, precedentemente variata con il predetto d.l. 331/93, veniva aumentata di un punto, dal 57% al 58%. L'art. 14, comma 9 del collegato alla finanziaria 1998 (L.27.12.1997, n. 449) ha nuovamente attribuito al Ministro delle finanze la facoltà di disporre (entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge) la variazione della struttura dell'accisa sulle sigarette di cui all'art. 6 della legge 7.3.1985, n. 76, sulla base di quanto disposto dalla direttiva 95/59/CE del Consiglio del 27.11.1995.

⁸⁹ La evidente sproporzione fra la gestione tabacchi e la gestione sali si ripropone anche per quanto riguarda le altre poste del conto economico: il costo della produzione è stato di 1.046 miliardi per la prima e di 58,2 miliardi per la seconda, il margine I rispettivamente di 920 e -13,1 miliardi, il margine operativo lordo 630,7 e -12,5 miliardi, il margine operativo netto 664 e -10,3 miliardi, il risultato (utile o perdita) di periodo 458 e -30,8 miliardi.

costo della produzione, al netto degli ammortamenti, è pari a circa 54 miliardi (+20% rispetto al valore della produzione), al quale vanno aggiunti, oltre ai costi della distribuzione (1,6 miliardi) e ad altre voci minori, spese generali per ben 21 miliardi. Il S.In.Co. opportunamente avverte che il risultato è oltre tutto positivamente influenzato, fra l'altro, dal contributo derivante dal rilevante incremento delle rimanenze di sale greggio, di cui si è appena detto – dovuto alle favorevoli condizioni climatiche – per un valore di oltre 2 miliardi.

Esaminando, poi, la redditività delle singole saline, si evidenzia che, su quattro, solo quella di Margherita di Savoia presenta un margine positivo di circa 1,8 miliardi, che, tuttavia, al netto delle rimanenze, si trasformerebbe anch'esso in un margine negativo di circa 800 milioni.

Considerando l'andamento di lungo periodo, va rilevato che a partire dal 1994 la vendita dei sali, che fin dal 1973, anno della liberalizzazione del mercato, era andata ininterrottamente calando, ha ripreso, sia pure di poco, a crescere. L'aumento riguarda, in particolare, i sali industriali ed i sali alimentari in pacchi, i quali ultimi, garantiscono, rispetto agli altri prodotti, un maggior margine. Tutto ciò non basta, però, come si è visto, ad evitare risultati di gestione del tutto negativi e senza reali prospettive di miglioramento, nel medio termine, a meno di drastiche azioni innovative che non è dato allo stato di riscontrare.

Venendo all'**unità tabacchi**, i dati del conto economico riportati nel referto annuale (allegato 38) del S.In.Co. indicano un margine operativo lordo (MOL) di 664 miliardi (pari al 34% del valore della produzione), il quale, per calcolare l'utile, va decurtato, oltre che degli ammortamenti (11 miliardi) e di altre voci minori (fitti e interessi passivi), di ben 195 miliardi di spese generali. L'utile è pertanto pari a circa 458 miliardi (il 23% circa del valore della produzione, pari a 1.966 miliardi), con una variazione positiva rispetto sia al programmato per l'anno (+8%), sia al consuntivato per il 1996 (+10,4%). Il risultato, tuttavia si ridimensiona se si tiene conto che alla sua formazione contribuisce, per circa il 20%, la variazione del valore delle scorte (+94 miliardi, rispetto ad una previsione di diminuzione di 18 miliardi).

In termini fisici (tonnellate), le quantità consuntivate risultano allineate per la produzione (52.500) e lievemente inferiori per la commercializzazione (90.500) rispetto a quelle programmate ed a quelle realizzate nel 1996. Se si comparano le vendite (sempre in quantità) del 1997 con quelle del 1996, distinguendo tra marche nazionali, marche estere su licenza e marche estere importate, si desume, sulla scorta dei dati del S.In.Co. (allegato 39), che, a fronte dell'invarianza della domanda globale, calano, sia in valore assoluto sia in rapporto alle vendite globali, le vendite di prodotto nazionale (dal 39,8% al 37,7%) e quelle di prodotto estero lavorato dall'AAMS su licenza (dal 16,8% al 16,2%), mentre aumenta in misura corrispondente (dal 43,4% al 46,1%), la quota di mercato della produzione estera, con un mancato ricavo da parte dell'AAMS stimato in circa 77 miliardi. Si tratta di un'evoluzione sicuramente preoccupante che si colloca nel *trend* di lungo periodo di continua perdita di quota di mercato dei prodotti nazionali (di circa 2 punti percentuali all'anno a partire dal 1984) a favore di quelli esteri. Con l'aggravante che la contrazione riguarda ancora una volta anche il prodotto lavorato su licenza, per i limiti volutamente imposti, in questo caso, dal licenziante, chiaramente evidenziando, per questa via, la debolezza contrattuale dei Monopoli⁹⁰.

Questo quadro si aggrava ulteriormente se, diversamente da come si è sempre fatto, le quote di mercato vengono calcolate con riferimento, non già ai quantitativi fisici che prescindono dalla disomogeneità dei valori unitari dei diversi prodotti, ma, più correttamente, con riferimento ai valori monetari (allegato 40). Espresse in valore al netto dell'aggio, le

⁹⁰ Il S.In.Co. sottolinea, a tal proposito, la ridotta coerenza degli obiettivi posti rispetto agli accordi contrattuali con Philip Morris, intervenuti in data successiva a quella di programmazione, che hanno limitato a 15.200 tonn. (rispetto alle 16.100 programmate) i quantitativi da produrre e commercializzare.

vendite del 1997 sono ammontate complessivamente a 17.849 miliardi (+730 miliardi e +4,3% rispetto al 1996). Considerando le singole componenti, il valore è diminuito di poco per i prodotti nazionali (-0,4% rispetto al -5,4% fatto registrare in termini fisici), come riflesso dell'aumento dei prezzi unitari di vendita e, probabilmente, anche di un aumento relativo maggiore delle vendite dei prodotti a prezzo unitario più elevato. Maggiore la diminuzione per i prodotti su licenza (-3,1%, di poco inferiore alla diminuzione delle quantità -3,7%). Decisamente in crescita (+9,6% rispetto a +6,1% in quantità) le vendite in valore dei prodotti importati. La conseguenza è che le quote di mercato espresse in termini di valore delle vendite vedono i prodotti importati al 53,6% (50,9% nel 1996), quelli su licenza al 15% (16,2% nel 1996) e quelli nazionali al 31,4% (da 32,9% nell'anno precedente). In termini di valore, dunque, le vendite di prodotti importati fanno registrare una quota di mercato superiore di circa 7,5 punti percentuali rispetto a quella calcolata in base alle quantità, i prodotti su licenza 1,2 punti in meno e quelli nazionali 6,3 punti percentuali in meno.

La continuazione di questa tendenza ha la conseguenza di contenere i ricavi AAMS e di aumentare l'incidenza dei costi fissi di manifattura, peggiorando il conto economico. L'obiettivo di aumentare, o quanto meno di non veder ulteriormente diminuire la quota di mercato dei prodotti nazionali, è stato, però, come si è visto, mancato. Con la beffa della recente condanna dell'AAMS da parte dell'Unione Europea al pagamento di una multa di 6 milioni di ECU (circa 12 miliardi di lire), per abuso di posizione dominante, nella distribuzione delle sigarette, a danno dei produttori stranieri. La condanna, che comporta anche l'impegno per l'Amministrazione "a porre termine alle infrazioni in corso e ad astenersi dal continuare o reiterare i comportamenti abusivi" ed a trasmettere alla Commissione di Bruxelles per tre anni un rapporto annuale sulla distribuzione di sigarette estere in Italia, è giunta a conclusione di un'inchiesta avviata con la comunicazione dell'avvio di una procedura di infrazione, pervenuta al Ministero delle finanze il 14 marzo 1997, su denuncia di alcuni produttori esteri di sigarette (R.J. Reynolds, Rothmans e ITA). L'Esecutivo comunitario ha constatato una violazione grave e continuata (dal 1985 all'estate 1996) dell'art. 86 del Trattato di Roma, per l'imposizione, sfruttando la posizione dominante sul mercato, di "numeroso clausole restrittive" che "limitano gravemente l'accesso delle sigarette estere al mercato italiano", nonché di restrizioni alle possibilità di espansione delle vendite di sigarette straniere e di vincoli di presentazione e di controllo⁹¹. La condanna è stata emessa per punire comportamenti prolungati che avrebbero provocato gravi distorsioni alla concorrenza nella distribuzione all'ingrosso di sigarette e sarebbe stata tutto sommato mite, in considerazione sia del fatto che la quota di mercato dei prodotti esteri in Italia è comunque notevolmente aumentata, sia delle assicurazioni fornite dal Governo italiano sull'immediata adozione di comportamenti volti alla rimozione delle situazioni lesive della concorrenza, che nel frattempo sarebbero stati gradualmente eliminati⁹², con l'adeguamento ai principi di neutralità e di libera concorrenza della rete commerciale⁹³.

⁹¹ Tra i comportamenti censurati rientrano l'obbligo imposto ai produttori stranieri di introdurre una nuova marca non più di due volte all'anno, l'impegno a non superare soglie prestabilite di vendita, l'imposizione del marchio "Monital", la richiesta di pagamenti forfetari per i controlli effettuati dai Monopoli di Stato, il rifiuto di concedere a produttori stranieri aumenti di quota nella distribuzione, l'imposizione a magazzini e dettaglianti di pratiche volte a favorire le marche nazionali.

⁹² In particolare, è stata data notizia della concessione di 132 autorizzazioni per immettere sul mercato tabacco estero e della modifica delle norme sul capitolato.

⁹³ Nell'apprendere della condanna, il Ministro delle finanze ha fatto sapere di non essere stato portato a conoscenza, da parte dell'allora responsabile dei Monopoli, dell'esistenza dei comportamenti censurati, responsabile che è stato collocato a riposo il 28 febbraio 1997, anche per comportamenti simili a quelli che hanno provocato la condanna dell'Italia. Il Ministro ha altresì sottolineato che la condanna dell'U.E. rappresenta "un prezzo - sia pure contenuto, rispetto alle somme che potevano essere irrogate, in considerazione dei pronti interventi correttivi adottati dall'Amministrazione" - che l'Italia deve pagare per "la cattiva gestione che, in passato, ha caratterizzato l'azione

L'avvio della procedura d'infrazione era stato segnalato nella relazione della Corte dello scorso anno, evidenziando, fra l'altro, che, secondo i denunciati, le clausole ritenute jugulatorie sarebbero state imposte ai produttori esteri diversi dalla Philip Morris. Su questo specifico elemento, e senza entrare nel merito della procedura d'infrazione allora in corso, l'Amministrazione ha formulato l'osservazione che si trattava di affermazione infondata, in quanto i rapporti dell'AAMS "con **TUTTE** le ditte presenti sul mercato interno (n. 36 ditte estere) sono regolate da un contratto-tipo le cui clausole, cioè, sono identiche per tutti i contraenti". La Corte non ha né elementi, né motivi per non ritenere corrispondente al vero la precisazione dell'Amministrazione a proposito di una non corretta prospettazione da parte dei denunciati. Ciò che in realtà la Corte sottolineava già allora, e che deve nuovamente ribadire oggi, è che sarebbe illusorio pensare che l'obiettivo della difesa e dell'ampliamento della quota di mercato dei prodotti nazionali possa essere affidato, come pure sarebbe avvenuto sino all'estate del 1996, all'espedito di sfruttare ciò che ancora resta dell'originaria posizione di monopolio, soprattutto sul piano della distribuzione. La soluzione ovviamente sta nell'accelerazione del processo di privatizzazione e di riqualificazione, secondo severe logiche manageriali, delle attuali strutture. Tesi, questa, che risulta peraltro pienamente e concretamente condivisa dallo stesso Ministro delle finanze che, di fronte alle difficoltà dell'iter del disegno di legge in sede parlamentare, ha fatto ricorso alle possibilità offerte dalla delega contenuta nella legge Bassanini 1 (n. 59 del 1997) per trasformare l'AAMS in ente pubblico economico, in vista del successivo passaggio ad una o più società per azioni.

L'attenzione va quindi appuntata sulle numerose e rilevanti carenze gestionali che emergono, *ictu oculi*, dallo stesso referto del S.In.Co..

Un primo problema è costituito dall'elevata incidenza delle spese generali d'opificio e delle spese generali ed oneri non attribuiti (allegati 41, 42 e 43). Le prime risultano pari al 19% del costo di produzione ovvero al 15,8% del valore della produzione e si compongono, per circa l'80% (e, quindi, pari al 15,2% del costo di produzione ed al 12,6% del valore della produzione), di costi fissi di manodopera, e per il residuo 20% di costi di funzionamento, che, data la loro natura (vigilanza, manutenzione, facchinaggio, ecc.), riguardano comunque, anch'essi, l'impiego di manodopera. Ad evidenziare il livello anomalo di questi costi fissi di manodopera basta la constatazione che il costo della manodopera direttamente impegnata negli impianti è pari solo al 10% del costo ed al 7,1% del valore della produzione. Si tratta, naturalmente, di valori medi, in quanto l'analisi per opificio fa emergere situazioni del tutto incredibili, come quella della manifattura di Napoli, con spese generali d'opificio pari al 28% del valore della produzione, ed ancor più di quella di Palermo, con un'incidenza addirittura del 45%.

Ci sono, poi, come si è detto, spese generali ed oneri non attribuiti per 195 miliardi, che assorbono circa un terzo del margine operativo netto e che riguardano, per circa 100 miliardi, spese sostenute dalle manifatture, ma non direttamente imputate alla produzione (trasporti esterni, missioni ed altri costi), per 30 miliardi i costi della Direzione generale, per circa 20 miliardi il costo del personale comandato presso altre amministrazioni, per circa 16 miliardi rimborsi alla Guardia di finanza per i servizi di vigilanza e scorta, per 15 miliardi rimborsi INAIL ed 8 miliardi il Centro di sperimentazione.

In aggiunta a ciò, il S.In.Co. fa anche rilevare l'elevato importo delle spese di distribuzione e trasporto (da sommare al costo di produzione, già analizzato, di 1.046 miliardi), pari a 256 miliardi, e con un'incidenza, quindi, di ben 2.810 lire al kg..

Un secondo ordine di disfunzioni riguarda l'elevato livello delle scorte, tanto di prodotti finiti, quanto di materie prime. Per quanto concerne i prodotti finiti, le scorte sono aumentate di

3.100 tonnellate, valutate, come già detto, in circa 94 miliardi. Le giacenze di prodotti finiti delle marche nazionali sono attualmente pari ad oltre due mesi e mezzo di vendita – un livello sicuramente elevato e che infatti la direttiva 1997 avrebbe voluto veder diminuire e non – come è invece avvenuto – significativamente aumentare. Decisamente elevato è però anche il livello delle scorte di materie prime, pari ad oltre due anni di produzione.

Un terzo elemento che suscita particolari perplessità è non solo il basso grado di sfruttamento della capacità produttiva teorica annua (69%), ma soprattutto il modo, a dir poco troppo prudente, in cui la capacità operativa teorica annua viene calcolata: moltiplicando la potenzialità teorica giornaliera (a sua volta fornita, sulla base di criteri non esplicitati, dalla Direzione centrale di produzione) per appena 220 giorni teorici lavorati e ad un solo turno (allegato 44).

La quarta disfunzione gestionale di particolare rilevanza riguarda le notevoli differenze di produttività e di redditività fra gli opifici e la grande variabilità fra le manifatture persino del cosiddetto “indice di difettosità visiva del prodotto”. Oscillazioni e variabilità di entità tale da rendere evidente l'esigenza di realizzare economie di scala e recuperi di produttività concentrando la produzione sulle manifatture più redditizie (Lecce, Chiaravalle, Bari, Rovereto, Scafati e qualche altra) rispetto alle 18 attuali.

6.3 Problemi e prospettive della privatizzazione.

In esito ai rilievi contenuti nella relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1996, l'Amministrazione ha fatto pervenire le sue osservazioni in cui, oltre a quanto già ricordato a proposito della procedura d'infrazione all'art. 86 del Trattato europeo, fa una serie di precisazioni a puntuale giustificazione delle scelte compiute e delle situazioni illustrate:

- a) l'AAMS provvede a fornire al Ministro delle finanze, con la relazione sui bilanci industriali, i dati finanziari, economici e patrimoniali necessari per condurre un'analisi del rendiconto con una metodologia appropriata alla natura industriale e non amministrativa dell'attività svolta;
- b) le entrate erariali sono nel 1996 aumentate rispetto all'anno precedente, anche se risultano inferiori alle previsioni, esse, sì, da criticamente valutare, anche perché formulate senza il coinvolgimento dell'AAMS e del suo sistema informativo;
- c) diversamente da quanto infondatamente ipotizzato dal S.In.Co., il livello delle vendite annuali non può essere “indirizzato” facendo leva sugli stock dei Magazzini, sia perché il valore della dotazione – ossia del quantitativo standard che consente a ciascun organo di far fronte alla domanda dei rivenditori aggregati – e, quindi, dei corrispondenti quantitativi, è, nel medio periodo, fisso, sia perché si tratta comunque di prodotti ceduti a fronte del pagamento anticipato del valore degli stessi e sia, infine, perché il sistema distributivo è disciplinato dalla Legge 1293/57 e dal relativo regolamento di attuazione al quale correttamente l'Amministrazione si attiene nel rispetto del principio di neutralità sancito dalla normativa comunitaria;
- d) il problema fondamentale della produzione di tabacchi lavorati non è quello dell'arretratezza tecnologica delle manifatture, che sono invece tecnologicamente aggiornate, ma l'esubero delle unità produttive – non imputabile esclusivamente a responsabilità gestorie dell'Amministrazione;
- e) la produzione su licenza è da considerare positivamente sotto il profilo non solo reddituale e di acquisizione di *know how* dell'Amministrazione, ma anche economico generale, in quanto consente di produrre in Italia marchi che, altrimenti, sarebbero di provenienza estera;
- f) il basso livello di utilizzo della capacità produttiva dipende dal diminuito livello della domanda di prodotti nazionali e dall'esigenza di salvaguardare interessi di ordine sociale;

g) la riduzione del numero degli addetti è avvenuta unicamente attraverso il blocco del *turn over*, e quindi senza che siano stati operati licenziamenti, ma anche in modo indiscriminato, con conseguenti squilibri nella composizione professionale e nella distribuzione territoriale, per i concomitanti vincoli derivanti dai reiterati divieti *ex lege* delle assunzioni strettamente necessarie, per determinate qualifiche ed in numero limitato;

h) delle analisi tecniche e delle innovazioni qualitative dei prodotti l'Amministrazione non ritiene di dover parlare, essendo soggette al comprensibile riserbo industriale;

i) il contrasto all'illecita concorrenza e al contrabbando incontra obiettive difficoltà operative, rientrando la materia nella competenza istituzionale di altri organi dello Stato — Guardia di finanza e Prefetture — ai quali l'Amministrazione non ha mancato di fornire tutti gli elementi di competenza;

l) non vengono condivise le aspettative di più penetranti analisi che deriverebbero, con l'istituzione dell'ETI, dalla separazione dei cosiddetti "costi aziendali" dai "costi amministrativi", in quanto attualmente è lo Stato a guadagnarci dall'acquisizione del gettito erariale di competenza **al netto di ogni spesa**, mentre con il costituendo ETI o con la successiva S.p.A., le entrate dai monopoli fiscali, ed in particolare quelle derivanti dall'accisa sui tabacchi lavorati, saranno entrate al lordo delle spese per il funzionamento della struttura che sarà competente all'accertamento delle entrate e al controllo dei depositi fiscali dell'ETI e delle ditte estere;

m) le aspettative assegnate dalla Corte al processo di privatizzazione appaiono improntate ad una dose di ottimismo eccessivo, in quanto "“basterebbe osservare che sul mercato italiano sono presenti numerose multinazionali le quali, pur non difettando di cultura manageriale e competenza nelle problematiche di "qualità e competitività" dei prodotti, vedono continuamente erosa la propria posizione"”;

n) sempre a proposito dell'accelerazione del processo di privatizzazione auspicato dalla Corte, l'Amministrazione, come già precedentemente accennato, dichiara di non comprenderne "le ragioni pubblicistiche", dato che la nuova struttura, anche se dovesse recuperare efficienza, sarebbe "privata" e, "in quanto tale, non rientrante nell'ambito delle valutazioni della Corte medesima anche ai soli fini del riscontro degli esiti attesi";

o) infine, al contrario di quanto conclusivamente osservato nella relazione della Corte in ordine alla necessità di rompere gli indugi, accelerando il processo di privatizzazione, senza coltivare l'illusione di poter preliminarmente risanare e ristrutturare, l'AAMS ritiene che l'attuazione del disegno di trasformazione debba presupporre un processo di trasformazione (già avviato dall'Amministrazione e che dovrebbe essere concluso dall'Eti) al fine di evitare l'*underpricing* dell'operazione di privatizzazione, con ulteriori svantaggi per le casse dello Stato.

Nulla la Corte ha da replicare alle osservazioni da a) ad i), sia perché si riferiscono tutte a considerazioni tratte dal referto del S.In.Co., sia perché o sono già state oggetto di specifici approfondimenti - com'è, in particolare, il caso delle osservazioni sub c), d) e f) - o perché si tratta di utili informazioni e precisazioni - ed è il caso delle osservazioni sub a), b) e i) - ovvero si tratta di valutazioni che possono essere condivise, come nel caso di quanto riportato sub d), e) e g). Non si può, infine, che prendere atto del riserbo manifestato a proposito delle innovazioni qualitative dei prodotti e che, naturalmente, preclude qualsiasi possibilità di valutazioni in merito.

Diverso è invece il discorso da farsi per le osservazioni da *l)* ad *o)*, in quanto esse attengono a rilievi propri della Corte e si collegano al processo di privatizzazione in atto. In particolare, in merito a quanto affermato sub *l)*, e cioè che lo Stato con la privatizzazione verrà a perderci, in quanto le entrate dai monopoli fiscali non saranno più al netto, com'è oggi, ma al lordo delle spese di accertamento e controllo, la considerazione della Corte sui vantaggi derivanti dalla separazione dei "costi aziendali" dai "costi amministrativi" che sarà resa possibile dalla privatizzazione risponde a prioritarie esigenze di trasparenza, da una parte, e ad esigenze di efficienza e di economicità complessiva del sistema Italia, anche se ciò può confliggere con l'interesse erariale ad un maggior gettito tributario, dall'altra. In ordine, poi, all'affermazione che non basterebbe una gestione privatistica per recuperare quote di mercato - osservazione sub *m)*, - si può rinviare a quanto argomentato a proposito della condanna U.E. per abuso di posizione dominante: gli ostacoli artificiosamente frapposti al dilagare dei produttori esteri in Italia non hanno impedito che da circa vent'anni la quota di mercato dei prodotti nazionali diminuisse al ritmo del 2 per cento all'anno. Per contrastare questa tendenza è necessaria una profonda revisione delle strategie industriali finora seguite - strettamente domestiche e fortemente condizionate da logiche burocratiche e da vincoli paralizzanti, di cui la frammentazione dei centri di produzione ed il peso esorbitante di personale indiretto e di spese generali sono fra le riprove più evidenti.

Non si comprende, poi, il senso dell'osservazione sub *n)*, visto che il ruolo della Corte non è certamente quello di difendere ad ogni costo le "ragioni pubblicistiche", nel senso che l'Amministrazione sembra intendere di salvaguardia della presenza pubblica diretta nell'economia, ma piuttosto le ragioni dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione pubblica, anche quando ciò consiglia, o, come nel caso di specie, addirittura impone, la rinuncia ad una presenza pubblica diretta nell'economia. L'Amministrazione peraltro sbaglia nel ritenere che ad indurre la Corte a tenere un atteggiamento diverso possa semplicemente bastare la considerazione che, con la privatizzazione, la gestione sarebbe, appunto, "privata" e, in quanto tale, "sottratta al controllo della Corte medesima".

Resta da prendere in considerazione l'ultima osservazione sull'opportunità che, al fine di evitare l'*underpricing* dell'operazione di privatizzazione, l'AAMS debba essere preliminarmente risanata e ristrutturata. Il tema può essere ora appropriatamente trattato con riferimento al varo definitivo, avvenuto con la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 18 giugno scorso, del decreto legislativo che istituisce l'Ente tabacchi italiano (ETI), con il compito di svolgere le attività produttive e commerciali, già riservate o comunque attribuite all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, con esclusione delle attività inerenti il lotto e le lotterie. L'Ente dovrà trasferire i compiti produttivi, entro un periodo massimo di 33 mesi, a una o più società per azioni, dando spazio all'azionariato diffuso. L'Ente è gestito da un presidente, un consiglio di amministrazione ed un collegio dei revisori, sotto l'alta vigilanza del Ministro delle finanze, che detta gli indirizzi programmatici ed è soggetto al controllo della Corte dei conti con le modalità previste dall'art. 1 della legge 21 marzo 1958, n. 259. All'ETI è attribuito un fondo di dotazione che, inizialmente, non potrà essere inferiore a 500 miliardi, eventualmente integrando il saldo positivo netto fra il valore contabile dell'insieme dei rapporti attivi e passivi attribuiti all'Ente stesso. Il trasferimento delle risorse ai fini dell'inizio dell'attività avverrà entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto, a cura di una commissione straordinaria nominata dal Ministro delle finanze. Le determinazioni sui programmi generali e sui processi di ristrutturazione, risanamento e incremento delle produzioni saranno adottate entro un anno dall'insediamento del consiglio d'amministrazione, sentito un comitato consultivo paritetico cui partecipano rappresentanti dell'ente, dei lavoratori e, per le questioni di loro competenza, rappresentanti di gestori di magazzino, tabaccaj, produttori e trasformatori

di tabacchi greggi. Particolari garanzie sono state previste per il personale, che conserverà trattamento economico-giuridico e regime previdenziale e pensionistico: dall'entrata in vigore del decreto, il personale addetto a compiti di commercio e produzione verrà inserito in un ruolo a esaurimento delle Finanze e distaccato presso l'ETI con rapporto di lavoro di diritto privato. Il personale trasferito che, a seguito di trasformazioni aziendali, risulterà in esubero anche nei sette anni successivi alla trasformazione dell'ente in S.p.A., manterrà il diritto a essere riammesso nei ruoli dell'amministrazione finanziaria e vedrà riconosciuta l'anzianità di servizio. Qualora abbiano raggiunto i 30 anni di contributi e i 58 di età, gli addetti in esubero potranno andare in prepensionamento agevolato con le regole previste per i bancari (art. 2, comma 28, della legge 23 dicembre 1996, n. 662). L'ETI potrà adottare incentivi per ridurre gli esuberi.

Per completare la sommaria esposizione del contenuto del decreto legislativo, va rilevato che il Governo ha accolto solo in parte le richieste contenute nel parere espresso dalla Bicamerale per la Pubblica Amministrazione, istituita ai sensi dell'art. 5 della legge 59 del 1997: ha accolto quelle relative al rafforzamento delle garanzie per i lavoratori dipendenti e per l'inserimento anche dei rappresentanti dei tabaccaia nel comitato consultivo paritetico, nonché quelle per la trasmissione al Parlamento delle deliberazioni governative concernenti la trasformazione dell'ente in S.p.A. e la fissazione in sei mesi del tempo per il trasferimento delle risorse dall'AAMS all'ETI. Non sono state invece accolte le richieste di definire meglio le attività trasferite all'ETI e l'assetto della commissione che dovrà guidare il passaggio e neanche quella di garantire il regime di neutralità fiscale per le operazioni relative all'istituzione dell'Ente. Il Governo non ha neanche tenuto conto delle obiezioni che erano state sollevate in sede parlamentare sull'anomalia del passaggio del regime monopolistico dallo Stato ad un società per azioni e sul rischio di eccesso di delega del provvedimento in esame, sulla base della triplice considerazione che la riforma era stata avviata in sede parlamentare, non è funzionale al riordino della Presidenza del Consiglio e dei Ministeri e concerne, non già un ente promozionale - (art. 11, lettera b) legge n. 59 del 1997 - , ma un ente economico di produzione.

Nonostante i dubbi che sono stati espressi sulla sua legittimità, il ricorso al decreto legislativo va visto con favore, in quanto dà finalmente avvio, senza ulteriori indugi e con decisione ormai irreversibile, a quel processo di dismissione che, come si è visto, viene ancora oggi sostanzialmente solo subito dall'Amministrazione. Un primo importante risultato è che, con l'istituzione dell'ETI, verrà nettamente marcata la distinzione tra ruolo di arbitro controllore - che continuerà ad essere svolto dall'Amministrazione - e ruolo di attore/concorrente nel settore della produzione e della vendita dei tabacchi, che sarà svolto dal nuovo (e transitorio) ente. Un'ulteriore garanzia ai fini della messa a punto di un processo di ristrutturazione sta non solo nel termine di un anno dalla data d'insediamento del CdA per le "determinazioni riguardanti programmi generali, produttivi e commerciali e programmi di ristrutturazione, risanamento e incremento delle produzioni", ma anche dal contributo decisivo che potrà essere fornito dall'*advisor*⁹⁴, che ha quattro mesi di tempo per prendere in esame la situazione dei Monopoli, fare una diagnosi e predisporre un piano d'intervento.

Restano naturalmente i rischi di un processo che, dato il doppio passaggio previsto, si presta a tentativi di rallentamenti e di rinvii. Il processo vorrebbe, peraltro, essere indolore, come risulta dalle garanzie di ogni genere accordate al personale e dal diritto di consultazione riconosciuto ai tradizionali partners dell'AAMS - dipendenti, gestori di magazzino, tabaccaia,

⁹⁴ Rappresentato da un raggruppamento formato da Deloitte & Touche, in posizione di capofila, e da Consiel, società di consulenza del gruppo Telecom Italia. La scelta è stata effettuata partendo dalla lista di 19 candidati che si erano segnalati all'Amministrazione dopo la pubblicazione della richiesta di manifestare interesse.