

rappresentato il 15,4% delle sentenze emesse dalle Commissioni tributarie provinciali, sono scesi all'10,6% nel 1998.

A corollario di queste considerazioni, si può dire che la riforma del contenzioso abbia avuto successo soprattutto per quanto riguarda, da una parte, la produttività delle Commissioni e le prospettive, quindi, di smaltimento dell'arretrato e, dall'altra, la disincentivazione per i contribuenti e per gli uffici a produrre ricorso in appello quando la controversia viene ritenuta poco sostenibile. A quest'ultimo risultato hanno sicuramente contribuito i due nuovi istituti introdotti con la riforma dell'obbligo della difesa tecnica e della condanna del soccombente al pagamento delle spese di lite. Un ulteriore importante contributo è sicuramente venuto, da una parte, dalle nuove forme di concordato, di acquiescenza e conciliazione giudiziale⁴¹, e, dall'altra, dalla piena entrata a regime, a seguito del DM 37/97, dell'istituto dell'autotutela che era stato introdotto dal DPR n.287/92, di attuazione della legge n.358/91 di deregolamentazione e di riforma del Ministero delle finanze. Da dati resi pubblici dalle Direzioni regionali delle entrate⁴², risulta, infatti, che a partire dal luglio 1997 gli uffici hanno complessivamente adottato 445.694 provvedimenti di autotutela, di cui 389.335 in esito a 509.104 domande dei contribuenti e 56.359 d'iniziativa degli stessi uffici.

Le considerazioni sostanzialmente positive che si possono formulare sull'evoluzione del contenzioso vanno tuttavia accompagnate da due osservazioni collaterali. La prima riguarda ancora una volta le diversità che si riscontrano a livello territoriale e che evidenziano, ad esempio, situazioni di maggiori difficoltà in regioni come la Lombardia e la Campania⁴³. Anche a questo proposito vale quanto si è prima detto per le diversità riscontrate in tema di indici di soccombenza: esse sono utili al gestore per interrogarsi sulle ragioni delle differenze e per individuare gli interventi correttivi appropriati.

La seconda osservazione collaterale da formulare riguarda il vecchio contenzioso tuttora

⁴¹ L'*accertamento con adesione*, introdotto con il D.lgs.218/97, è una procedura che, in caso di avvio del procedimento tributario, consente, su iniziativa dell'Ufficio o del contribuente, di definire consensualmente e in modo irretutabile le imposte dovute: Comporta l'applicazione delle sanzioni in misura pari ad un quarto del minimo. Il pagamento delle somme che risultano dovute dal contribuente a seguito dell'accertamento con adesione è effettuato mediante versamento diretto, senza iscrizione a ruolo, in unica soluzione o, prestando idonea garanzia, ratealmente.

L'*acquiescenza*, introdotta anch'essa con il D.lgs.218/97, permette al contribuente che non impugna l'avviso di accertamento o di liquidazione e che non presenta istanza di accertamento con adesione di pagare una sanzione ridotta ad un quarto dell'importo irrogato, con pagamento in unica soluzione e mediante versamento diretto.

La *conciliazione giudiziale* è stata introdotta con il D.lgs.546/92. Può essere promossa, su iniziativa del contribuente o dell'ufficio, in relazione ad una controversia pendente presso la Commissione tributaria provinciale. Consiste in una definizione consensuale della controversia stessa, a seguito della quale si ha una riduzione della sanzione, che, per le violazioni più gravi, non può, comunque, essere inferiore ad un terzo del minimo edittale. Le modalità di pagamento sono le stesse previste per l'accertamento con adesione.

Le riscossioni dell'esercizio finanziario 1998 a seguito delle attività di accertamento con adesione e di conciliazione giudiziale, ammontano, secondo i dati forniti dall'Amministrazione, ad oltre 506 mld.

⁴² Cfr. *Il Sole 24 Ore*, 10 maggio 1999, pag.17.

⁴³ In entrambe le regioni, nel 1997 le sentenze emesse dalle Commissioni tributarie regionali sono state in numero inferiore ai ricorsi pervenuti in appello (rispettivamente di circa 16 mila e di circa 19 mila). Nel 1998, però, il saldo è divenuto positivo per la Campania (+5.190), mentre lo sbilancio si è quasi annullato per la Lombardia (-605).

affidato ad esaurimento alla Commissione tributaria centrale, che, come si è visto nella relazione al Parlamento dello scorso anno, tenuto conto del ritmo con il quale le pendenze vengono definite, sembrerebbe destinata a continuare ancora per decenni a giudicare controversie che, in assenza di interventi decisivi, verrebbero progressivamente ed inevitabilmente, ad acquisire una valenza di accademia, prima, e di archeologia tributaria, poi.

3.3.3.- Entrate conseguenti all'attività di controllo

L'ordine di grandezza delle entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo può essere direttamente rilevato dalla nuova classificazione di bilancio in unità previsionali di base (UPB) che, oltre ad essere definite in modo che a ciascuna di esse corrisponda un unico centro di responsabilità amministrativa a cui è affidata la relativa gestione, sono ulteriormente distinte, relativamente alle entrate tributarie, a seconda che il gettito derivi dalla gestione ordinaria dei tributi ovvero dall'attività di accertamento e controllo degli uffici finanziari. Utilizzando quest'ultima distinzione, per il 1998 sono stati quantificati accertamenti complessivi per 36.763 mld (8,9% in meno delle previsioni definitive), dei quali ne sono stati, però, riscossi solo 6.902, pari al 18,78%. A questo importo vanno aggiunte le riscossioni sui residui che, però, mancando un'analoga classificazione per gli anni precedenti, non possono essere depurate dei residui di versamento degli anni precedenti e sono quindi gonfiate e poco significative, a causa delle duplicazioni che contengono. Al lordo da versare, le riscossioni sui residui ammontano a 5.754 mld. Conseguentemente le c.d. "somme riscosse" si attesterebbero complessivamente sui 12.656 mld. Volendo, però, considerare un dato che sia più vicino al vero, la quota netta dei residui riscossi può essere stimata applicando lo stesso rapporto che si riscontra per l'anno 1998 tra gli analoghi aggregati relativi alle entrate tributarie riscosse a mezzo ruolo, ai quali, non essendo ancora operativa la nuova classificazione di bilancio, si è fatto negli anni scorsi riferimento per valutare i risultati dell'attività di accertamento e controllo. Applicando tale correttivo, i residui riscossi nel 1998 si ridimensionano a 2.467 mld e le riscossioni complessive dell'anno a 9.369 mld⁴⁴.

Partendo dagli stessi dati, è alternativamente possibile calcolare, in modo incontrovertibile, l'importo massimo delle riscossioni sui residui al netto del da versare degli anni precedenti. A tal fine, considerando che i dati relativi agli articoli ed ai capitoli riscossi a mezzo ruolo rappresentano un sottoinsieme del consuntivo delle UPB relative alle entrate derivanti da attività di accertamento e controllo, ci si può limitare a sottrarre dall'importo risultante per queste ultime per quanto riguarda le riscossioni sui residui al lordo del da versare degli anni precedenti l'importo di questi ultimi⁴⁵, anche se

⁴⁴ Il metodo seguito è stato di calcolare, utilizzando i dati rilevati per gli articoli e i capitoli delle entrate tributarie riscosse a mezzo ruoli, il rapporto fra la quota dei residui riscossi al netto da versare degli anni precedenti (riga 0 della tabella: 2.535 mld) e l'importo delle riscossioni sui residui comprensivo anche di tale ammontare (riga 1 della tabella: 5.913 mld). Il rapporto così ottenuto, e pari per il 1998 a 0,4287, è stato moltiplicato per l'importo delle riscossioni dei residui (al lordo del da versare degli anni precedenti) tratto dal consuntivo di tutte le UPB riguardanti entrate da accertamento e controllo (5.754).

⁴⁵ Calcolati facendo la differenza fra riscossioni residui al lordo da versare (riga 1) e residui riscossi al netto del da versare (riga 0): mld 5.913 - mld 2.535 = 3.378.

sicuramente inferiore a quello reale. Così facendo si ottiene un dato - 2.376 mld - che è il massimo ipotizzabile. Conseguentemente le riscossioni totali effettive dell'anno non possono in ogni caso risultare superiori a 9.278 mld.

Le stime così ottenute non sono molto diverse (9.369 mld, la prima, e 9.278 mld, la seconda) e sono da considerarsi abbastanza attendibili. Esse si prestano, pertanto, per operare un raffronto diretto con la spesa sostenuta per l'espletamento delle funzioni specificamente attinenti all'attività di accertamento e controllo, rientranti nella funzione obiettivo 1.1.2.22 - **Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari**. Tale spesa, secondo i dati rilevati dal consuntivo, a seguito della riclassificazione operata d'intesa con l'Amministrazione, ammonterebbe a 4.542 mld di impegni effettivi, 4.628 di impegni totali, 6.140 di pagamenti totali. Come si può facilmente notare, gli impegni risultano comunque di importo non inferiore al 48% delle riscossioni, ed i pagamenti totali al 65,5%.

Al di là di questo raffronto per l'anno 1998 fra entrata e spesa, e volendo, invece, condurre un'analisi che consenta di individuare l'evoluzione che si è avuta nel corso degli ultimi anni, è in ogni caso necessario seguire una metodologia analoga a quella dello scorso anno, ricostruendo il quadro dei capitoli e degli articoli riscossi a mezzo ruoli, distintamente per il conto competenza e per quello dei residui.

Per quanto riguarda la competenza, il rapporto rilevante da considerare è quello della quota degli accertamenti riscossi (pari alla somma dei versamenti e dei residui da versare). Tale esercizio, effettuato per gli ultimi quattro anni, indica per il 1998 un recupero rispetto ai due anni precedenti: la percentuale degli accertamenti riscossi è stata, infatti, del 17,51%, rispetto al 14,90% del 1997. Nonostante il sensibile miglioramento che va registrato, siamo, tuttavia, ancora lontani dalla media del periodo 1994-98 (23,86%) e soprattutto dal risultato del 1995, quando l'analogo rapporto raggiunse il 47,41%. Per questa ragione, l'importo delle riscossioni del 1998, nonostante il consistente incremento degli accertamenti (da 24.133 mld nel 1995 a 32.885 nel 1998), sono rimaste al di sotto di quelle del 1995 (8.293 mld rispetto a 14.022).

In valori assoluti risultano in aumento anche le riscossioni in conto residui (al netto del da versare degli anni precedenti), che sono nel 1998 ammontate a 2.535 mld, al di sopra, quindi, delle analoghe riscossioni del 1996 (1.397) e del 1997 (1.936 mld), ma ancora al di sotto, però, del risultato del 1995 (2.581 mld). La modestia dei risultati risalta ancor più se le riscossioni nette dei residui vengono viste non più in valori assoluti, ma in termini relativi: rispetto ai resti iniziali da riscuotere riaccertati: infatti, la quota di riscossione dei residui⁴⁶ del 1998 per il totale dei capitoli e degli articoli riscossi a mezzo ruoli e di pertinenza del Ministero delle finanze aumenta di poco rispetto al già modesto rapporto fatto registrare nel 1997 (dal 2,50% al 3,03%, dopo il recupero sul 2,36% del 1996, che aveva a sua volta fatto registrare un forte calo se raffrontato al 5,83% del 1995).

⁴⁶ Corrispondente alla riga W delle tabelle dell'allegato e che è stata calcolata come rapporto tra i residui riscossi nell'anno, al netto del da versare degli anni precedenti, e il totale dei resti da riscuotere iniziali riaccertati.

Ben più preoccupate sarebbero state le considerazioni dettate dall'analisi contabile se non fossero stati eliminati dal pre-consuntivo i 121 mila mld complessivi di riaccertamenti di cui si è detto al precedente punto 3.1 e che riguardavano per oltre 101 mila mld le entrate tributarie riscosse a mezzo ruoli: circa 76 mila mld per la sola IVA, 12.404 per l'IRPEF, 5.000 per l'ILOR e 2.807 per l'IRPEG.

La presenza di enormi saldi *vaganti* di riaccertamenti (risultanti dalla somma algebrica di operazioni in aumento e di operazioni in diminuzione), di cui non si conosce, se non in termini generici, né la composizione, né l'origine, introduce elementi di incertezza e di erraticità nella valutazione dell'andamento della riscossione dei residui, e quindi della effettiva concretizzazione dei risultati degli accertamenti tributari, mentre accresce perplessità e dubbi sull'efficacia delle attività di accertamento, di contenzioso e di riscossione.

Questo per quanto riguarda le entrate complessive riscosse a mezzo ruolo. Elementi di particolare interesse si ricavano esaminando i dati relativi alle singole imposte. Cominciamo dall'IRPEF, relativamente alla quale, e sempre limitatamente agli articoli interessati alla riscossione a mezzo ruoli⁴⁷, il 1998 fa segnare miglioramenti in linea con quelli medi: in valori assoluti, le riscossioni di competenza fanno segnare una netta ripresa rispetto al 1997 (1.354 mld rispetto a 954), superando anche il livello massimo precedentemente raggiunto nel 1995 (1.061). Consistente il miglioramento, rispetto all'anno precedente, anche in termini di quota percentuale di accertamenti riscossi: di 6 punti e mezzo, dal 14,87% al 21,25%, anche se, però, al di sotto del risultato del 1995 (23,6%). In diminuzione, invece, in valori assoluti, le riscossioni dei residui, passate da 767 a 675 mld, ma in aumento in termini relativi (dal 5,86% al 7,32% dei resti da riscuotere iniziali riaccertati), per effetto di riaccertamenti in diminuzione per 8.578 mld. Ciò, a conferma di quanto si è appena detto in ordine agli elementi di erraticità e di incertezza introdotti dalla mancanza di trasparenza che caratterizza l'effettuazione dei riaccertamenti. Sempre a proposito dell'IRPEF, va evidenziato un significativo scostamento — in meno — degli accertamenti rispetto alle previsioni definitive (-19,15%), che si oppone ad uno scostamento in positivo (+15,21%) dell'anno precedente, a riprova della scarsa capacità di controllo che l'Amministrazione ha sull'andamento della quota d'imposta riscossa a mezzo ruoli.

Miglioramenti per quanto riguarda le riscossioni, sia di competenza, sia sui residui si registrano anche per l'IRPEG: in valori assoluti le prime passano da 321 mld nel 1997 a 595 mld nel 1998, le seconde da 273 a 421; in termini relativi, i corrispondenti valori sono di 6,54% nel 1997 e 13,39% nel 1998 per le riscossioni degli importi accertati e 2,52% e 3,68% per la riscossione dei residui iniziali da riscuotere riaccertati. Come già per l'IRPEF, va evidenziato che il miglioramento dell'indice di riscossione dei residui dell'IRPEG è anche l'effetto di operazioni contabili sull'entità dei residui stessi, registrandosi un saldo di riaccertamenti negativo per 3.708 mld. Ancora più rilevante che per l'IRPEF è in questo caso lo scostamento negativo che si registra fra accertamenti e previsioni definitive (-32,2%), che fa seguito alla quasi coincidenza dei due valori nel 1997 (+2,74%) ed a rapporti contrastanti degli anni precedenti (-14% in media nel biennio 1994-95 e +34% circa nel 1996).

⁴⁷ Si tratta degli articoli 1, 5, 6, 7 e 8.

Più articolate sono le considerazioni da farsi nel caso dell'ILOR che, a seguito della riforma fiscale, ha visto ridursi l'entità degli accertamenti (da 3.540 mld nel 1997 a 2.961 nel 1998): le riscossioni di competenza sono aumentate in termini sia assoluti — da 400 a 475 mld — sia relativi (da 11,3% a 16,05%, pur restando lontane dal 21,58% del 1995). Le riscossioni sui residui sono diminuite in termini sia assoluti (da 319 mld nel 1997 a 192 nel 1998), sia relativi (da 3,46% a 1,60%), evidentemente come effetto dell'aumento della quota dei residui più antichi⁴⁶. Elevato anche qui lo scostamento negativo fra accertamenti e previsioni definitive: -34,30%, a fronte di un rapporto medio del periodo 1994-98 intorno al 14%.

Decisamente negativi gli indicatori gestionali dell'IIVA. Gli accertamenti aumentano da 4.144 a 8.503 mld, ma le relative riscossioni diminuiscono da 1.111 a 251 mld, con un indice di riscossione che scende al 2,95%, rispetto all'*exploit* del 26,81% del 1997, dovuto alla regolarizzazione agevolata degli omessi versamenti. Va però detto che quello del 1998 è un rapporto consolidato nella sua estrema modestia, visto che — nonostante l'apporto straordinario del 1997 — esso risulta del 7,31% nella media del periodo 1994-98. In calo, in termini assoluti, (da 248 a 194 mld) anche le riscossioni dei residui, che, in termini relativi, sono scese dall'1,26% allo 0,81%, facendo segnare il risultato peggiore degli ultimi quattro anni (media annua del periodo 1995-98: 1,29%). Della limitatissima sostenibilità delle iscrizioni a ruolo dell'IIVA sembra, peraltro, consapevole la stessa Amministrazione, come risulta dall'insistenza con cui negli anni, e con l'eccezione del 1997, sono state formulate previsioni definitive per importi sistematicamente inferiori, e spesso di molto, a quelli degli accertamenti (del 1089% nel 1998). Si tratta, come si vede, di rapporti che sembrano tutti convergere nell'indicare un chiaro, netto e continuo peggioramento della riscossione dei ruoli dell'IIVA che, a sua volta, sollecita la particolare attenzione dell'Amministrazione.

La conclusione che si può trarre dall'esame di questi dati è che negli ultimi due anni c'è sicuramente stato un recupero di attenzione per gli aspetti relativi alla riscossione della maggiore imposta accertata, che la Corte aveva individuato come uno dei principali punti critici nella gestione del Ministero delle finanze. Considerando il permanere di vaste zone d'ombra, come nel caso dell'IIVA e, in generale, della riscossione dei residui, c'è da augurarsi che il parziale miglioramento complessivamente verificatosi nel 1998 non si risolva in un semplice (e magari temporaneo) recupero rispetto ai livelli precedentemente raggiunti nel 1995, ma l'inizio di una tendenza destinata a consolidarsi ed a rafforzarsi per effetto delle sostanziali innovazioni introdotte nel quadro legislativo e nell'assetto organizzativo di riferimento.

3.3.4.- Smaltimento dell'arretrato del Catasto

Già nel formulare le sue controdeduzioni alle osservazioni della Corte sul rendiconto 1997, l'Amministrazione aveva evidenziato che, relativamente al **recupero dell'arretrato del Catasto** (classamento con rendita ed immissione in banca dati delle unità immobiliari), dopo l'incremento del numero di unità immobiliari classate ed immesse in banca dati registrato nel 1997 e risultato più che triplo di quello del 1996 (circa dell'8%, rispetto al 2,24% del 1996), consentendo di censire oltre 2,7 milioni di

⁴⁶ Il da riscuotere sui residui è passato da circa il 74% a circa l'83% del totale da riscuotere.

unità (contro 752 mila nel 1996), il ritmo si era ulteriormente intensificato: nei primi nove mesi del 1998, grazie anche al piano straordinario finanziato per effetto della legge 449/97, erano state classate con rendita ed immesse in banca dati oltre 2,2 milioni di unità. Al 30 settembre 1998 la rendita catastale complessiva delle unità censite (39.312.868) ammontava a 39.237 mld, con un incremento di circa il 19% rispetto al 31.12.1995⁴⁹. L'Amministrazione dava anche conto dell'avviato utilizzo, a decorrere dal 12 ottobre 1998, di personale reclutato nell'ambito dei lavori socialmente utili e dell'attivazione di convenzioni con molti comuni⁵⁰ per circa 600.000 unità da trattare. Da segnalare anche l'attività di formazione del personale tecnico interno e dei Comuni circa la metodologia di individuazione delle microzone e delle zone censuarie, espletata con seminari svoltisi presso le sedi — centrale e periferiche⁵¹ — della Scuola Centrale Tributaria ed incontri presso tutti gli Uffici Tecnici erariali e del Territorio.

Con riferimento allo specifico e critico obiettivo di smaltimento dell'arretrato nel censimento e nell'attribuzione di rendita catastale, dai dati di fine anno contenuti nel referto di settore del SinCO, emerge, insieme con la conferma dell'accelerazione del ritmo di smaltimento dell'arretrato, un quadro più articolato e complesso, di non facile ed univoca comprensione.

Va innanzi tutto evidenziato che l'Amministrazione conferma l'obiettivo di concludere il progetto biennale (1998-99) di recupero dell'arretrato entro il 1999, con l'attribuzione o il perfezionamento dell'attribuzione di rendita a 9.014.000 unità immobiliari urbane (u.i.u.). Nel 1998 sono state lavorate 3.224.125 unità, con un livello di conseguimento dell'obiettivo di poco superiore ad un terzo (35,8%). Conseguentemente, per poter smaltire l'intero arretrato nel corso del 1999 dovrebbero essere lavorate le residue 5.789.875 u.i.u., con aumento della produzione del 79,1% rispetto al 1998.

Le cose non sono però così semplici. Ed infatti, la consuntivazione dei risultati dell'attività di lavorazione dell'arretrato viene presentata anche in termini di "mix di produzione" realizzato, e cioè di grado di prevalenza nella composizione delle unità lavorate di quelle con peso unitario o semplicemente frazionale. In altri termini, va tenuto conto se nell'attività di lavorazione svolta abbiano prevalso le ben più impegnative attività di censimento e classamento ovvero quelle di semplice registrazione, bonifica e perfezionamento. Dalle lavorazioni effettuate nel 1998, emerge che è stato realizzato un mix di prodotti "meno pesante" di quello previsto a programma⁵², lasciando in eredità al 1999 un'attività da svolgere per conseguire l'obiettivo del completo smaltimento dell'arretrato non solo maggiore in termini assoluti (del 79,1%, come si è appena detto), ma anche intrinsecamente più oneroso, per effetto, appunto, di una composizione in cui è maggiore l'incidenza delle lavorazioni più pesanti. La conseguenza di ciò è che l'arretrato, se misurato in termini di unità

⁴⁹ Alla data del 31.12.1998 era ulteriormente salita 40.516 mld, rispetto ai 36.794 di un anno prima, con un incremento, quindi, di 3.721 mld in termini assoluti e del 10,1% in termini relativi.

⁵⁰ Fra gli altri: Bari, Brescia, Firenze, Forlì, Massa Carrara, Messina, Torino, Treviso, Venezia.

⁵¹ Torino, Bologna, Bari e Palermo.

⁵² L'indicatore del mix è determinato dal rapporto tra le u.i.u. effettive e quelle convenzionali: più il rapporto è vicino a uno, più il mix di produzione risulta oneroso. Per il 1998, la stima iniziale dell'indicatore era pari 1,199, ma quello realizzato è pari a 1,224 (risultando, quindi, più leggero). Di conseguenza, l'indicatore programmato per il 1999 è stato reso ancora più oneroso. È stato, infatti, fissato al livello di 1,143.

convenzionali, è diminuito in misura proporzionalmente minore di quello che lascerebbe credere il numero dei classamenti di unità reali realizzato nell'anno.

Il discorso si complica ulteriormente se si considera che, mentre, come si è visto, gli obiettivi di produzione vengono indicati in unità reali, quando ci si riferisce all'arretrato si considerano, invece, le unità immobiliari urbane (u.i.u.) *convenzionali*, calcolate attribuendo pesi diversi ai risultati, a seconda che si riferiscano al classamento, all'inserimento e alla notifica di unità non censite, oppure all'attività di ottimizzazione della banca dati⁵³. E non basta. Perché le u.i.u. convenzionali, analiticamente stimate in 7.250.583 al 31.12.1997 in sede centrale, sono state successivamente ridefinite in 8.443.045, sulla base di non meglio specificati elementi informativi forniti dagli uffici periferici. Le complicazioni, peraltro, aumentano se, rimanendo, per semplicità, alle valutazioni di partenza, si cerca di raccordare le due alternative serie di dati (reali e convenzionali). L'esercizio sembrerebbe possibile utilizzando dati del dipartimento del territorio sulla situazione al 30.1.1998: le u.i.u. convenzionali venivano a tale data determinate in 7.241.950, in numero, quindi, quasi coincidente con quello — precedentemente ricordato — riferito ad un mese prima. Dalla relativa tabella si ricava, però, che il dato sale a 7.849.975 se si tiene conto anche delle u.i.u. oggetto di convenzioni con i comuni (608.025). Ed è solo includendo quest'ultimo dato, peraltro, che si ottiene un numero di unità convenzionali equivalenti all'obiettivo delle 9.014.000 di unità da classare.

Senonché da questa stessa tabella risulterebbe la necessità di rettificare anche i dati relativi al numero delle unità reali. Ed infatti, tenendo conto dei 2.336.147 u.i.u. di tipo "p" (unità da semplicemente perfezionare ed a cui viene, pertanto, attribuito un peso convenzionale di un solo decimo di punto), il totale delle unità reali da classare (ovviamente alla data del 30.1.1998) non sarebbe più pari a 9.014.000, ma a 11.350.147. Sulla base di spiegazioni informalmente fornite dall'Amministrazione, circa la metà delle tipo "p" sarebbe, però, già incluso nei 9 milioni da classare, mentre l'altra metà sarebbe "da bonificare" (e dovrebbe, allora, avere peso convenzionale pari a 0,20 e non più a 0,10, quale sarebbe il caso se fosse solo "da perfezionare"). A parte la considerazione che non è chiaro in che senso la prima metà delle unità di tipo "p" rientri già fra le altre tipologie considerate, resta il fatto che, pur restando invariato il numero delle unità da classare espresse in termini convenzionali, aumenta tuttavia quello delle u.i.u. espresse in termini reali (quanto meno da 9 milioni a 10.15 milioni).

Ci si trova, come si vede, in presenza di un quadro piuttosto incerto e confuso, che certamente dipenderà da obiettive ragioni di eterogeneità delle operazioni da compiere e di difficoltà di compiutamente censire lo stesso arretrato, ma che rischia tuttavia di frustrare qualsiasi sforzo di comprensione e di rendere non univoca la valutazione dei risultati del lavoro svolto. Si può, infatti, legittimamente dubitare che con il classamento delle 9.014.000 u.i.u. indicate in direttiva si smaltisca interamente l'arretrato. Inducono a sospettarlo la mancata considerazione delle unità "p", ma anche, da un lato, la

⁵³ Le u.i.u. convenzionali risultano dalla somma di cinque tipologie di "prodotti", a due dei quali è attribuito peso uno (a -unità non censite e non meccanizzate, c -unità trattate da terzi in convenzione), ad una peso 0,5 (b -unità esclusivamente da registrare), ad una peso 0,2 (d -unità "da bonificare") ed all'ultima peso 0,1 (e -unità da perfezionare di tipo "p").

ridefinizione delle unità convenzionali e, dall'altra, il *mix* produttivo più leggero realizzato, rispetto a quello programmato, nel 1998.

Da questi stessi dati appaiono, tuttavia, evidenti lo sforzo in atto e, soprattutto, l'acquisita consapevolezza della rilevanza critica che un sistema catastale informatizzato e aggiornato ha, sia per la gestione del sistema impositivo e il contrasto dell'evasione, sia per la stessa modernizzazione del Paese. Ed appare anche evidente la consapevolezza della priorità dell'impegno per l'aggiornamento degli archivi. A fronte di questa constatazione la circostanza che il piano di smaltimento dell'arretrato si concluda entro la fine del 1999 o nei primi mesi del 2000 riveste un'importanza tutto sommato secondaria.

Più importante è invece, da una parte, tener conto dell'entità delle risorse finanziarie impiegate e, dall'altra, di ciò che dovrà seguire una volta che l'attività di censimento e di aggiornamento sarà terminata. Per quanto riguarda il primo aspetto, il riferimento non può limitarsi allo specifico progetto speciale, finanziato con appositi fondi di bilancio, per un totale di 100 mld, ai sensi dell'art.14 della legge n.449/97. A tale spesa va aggiunta, infatti, anche quella dei lavori socialmente utili, finanziati *ex lege* n.686/96 per un importo di circa 30 mld. Sicché il costo complessivo dello smaltimento dell'arretrato non sarà inferiore ai 130 mld. Ed è un costo che consegue alle disfunzioni verificatesi nel passato nel funzionamento dell'Amministrazione e sul cui effettivo e completo superamento la Corte non dispone di sufficienti elementi di valutazione. Relativamente al secondo aspetto, va sottolineato come il recupero non possa restare fine a stesso, ma debba, una volta completato, essere utilizzato per controlli incrociati delle dichiarazioni IRPEF ed ICI.

L'analisi dei risultati della gestione del Catasto è stata volutamente limitata all'aspetto dello smaltimento dell'arretrato. Si è, infatti, pienamente consapevoli che ai fini di una valutazione completa occorre tener conto dell'intero processo di automazione del Catasto, che si sta sviluppando lungo tre linee principali:

- aggiornamento in tempo reale delle variazioni introdotte
- completezza degli archivi e loro aggiornamento in tempo reale con le variazioni introdotte
- integrazione delle informazioni di carattere reale degli immobili con quelle relative ai diritti su di essi insistenti.

Si è, però, anche consapevoli che senza il preliminare aggiornamento degli archivi lo sviluppo del processo di automazione del Catasto sarebbe impensabile.

3.4.- Gestione di beni

Al Ministero delle finanze spetta la gestione dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e spettano anche gli adempimenti relativi alla gestione dei veicoli e degli altri beni sequestrati o confiscati.

Per quanto riguarda la gestione degli immobili, i risultati di gestione vanno distintamente considerati a seconda che si tratti di concessioni e locazioni, oppure di alienazioni.

Relativamente al primo aspetto, sulla base di una serie di referti prodotti da alcune Delegazioni regionali della Corte, a cura di una apposito gruppo di lavoro del Coordinamento entrate è stata redatta una relazione intersettoriale⁵⁴ dalla quale emergono una serie di rilevanti disfunzioni: dalla bassissima redditività (4 per mille circa del valore d'inventario, in termini di accertamenti e 1,25 per mille in termini di riscossioni nel 1997) al diffuso e consolidato abusivismo, dalla morosità alle carenze della manutenzione, dal mancato aggiornamento dei canoni ai ritardi ed alla confusione nella catalogazione dei cespiti, dall'inesistenza di rapporti ben definiti, chiari e proficui tra centro e periferia ad una irrazionale distribuzione territoriale del personale che penalizza gli Uffici a più elevata produttività.

Quasi a voler nel concreto riflettere quanto rilevato attraverso le indagini, i dati del consuntivo 1998 confermano un quadro di risultati deludenti, dopo l'*exploit* del 1997 che aveva visto gli accertamenti dei capitoli sui quali affluiscono le entrate connesse alla gestione dei beni immobili demaniali e patrimoniali⁵⁵ più che triplicarsi rispetto all'anno precedente, passando da 67,8 a 226,5 mld, e le riscossioni dell'anno registrare anch'esse un ben minore, ma pur sempre sensibile miglioramento (da 58,8 a 72,3 mld, con un incremento del 23%). Il 1998, invece, fa registrare un drastico ridimensionamento degli accertamenti, scesi a 80,2 mld (-64,7%) ed un calo più contenuto delle riscossioni (a 67,2 mld, con una diminuzione del 7,1%). I maggiori accertamenti del 1997 si sono in realtà trasformati in buoni da riscuotere: la quota degli accertamenti riscossi nel 1997 è stata, infatti, di poco al di sopra del 29% rispetto a rapporti vicini all'80% nel biennio 1994-95, del 73% nel 1996 e di circa il 68% nel 1998. Il peso dei residui formati nel 1997 è gravato sul 1998, che ha fatto registrare una lievitazione dell'importo dei residui da riscuotere a 411 mld rispetto agli 85,9 del 1997, con la conseguenza della contrazione a poco più del 3% (rispetto al 6,7% circa del 1997 ed alla media dell'8,4 del periodo 1995-98) della quota dei residui riscossi sul da riscuotere iniziale riaccertato.

⁵⁴ Coordinamento controllo entrate e magazzini: "Indagini territoriali sulla gestione dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato nel 1997-98 - Linee comuni e conclusioni emerse", Roma, maggio 1999.

⁵⁵ Si tratta di tre capitoli:

- 2601 - (Redditi di beni immobili patrimoniali per affitti, concessioni e canoni vari, compresi quelli derivanti dall'utilizzazione di alloggi in fabbricati dello Stato situati all'estero, interessi sul residuo prezzo capitale di beni venduti, altri introiti relativi ai beni del patrimonio immobiliare), di gran lunga il più importante, con il 99,3% degli accertamenti dell'insieme dei tre capitoli ed il 99,1% delle riscossioni dell'anno;
- 2602 - (Redditi di beni considerati immobili per l'oggetto cui si riferiscono e di beni mobili, censi, livelli, canoni ed altre annue prestazioni attive a favore dello Stato in denaro e in generi, interessi di capitali e di titoli patrimoniali dello Stato), un capitolo finanziariamente del tutto irrilevante (rispettivamente 25 milioni e 24 milioni di accertamenti e di riscossioni nel 1998);
- 2619 (Canoni corrisposti dagli assegnatari in temporanea concessione di alloggi di servizio da destinare al Ministero delle finanze - Guardia di finanze, nella misura del 5% per il ripristino di immobili non riassegnabili in quanto in attesa di manutenzioni, del 10% per la manutenzione straordinaria e del 15% per la costituzione di un fondo casa, nonché al Ministero della Difesa nella misura del 20% per la realizzazione ed il reperimento di altri alloggi), anch'esso di scarsa rilevanza, ma comunque con importi, sia per accertamenti sia per riscossioni, che nell'anno 1998 hanno raggiunto i 570 milioni;

L'analisi di questi dati porta a concludere che nel 1997 sono state contabilizzate entrate *una tantum* aventi un grado di riscuotibilità di gran lunga inferiore a quello storico. I dati di consuntivo del 1998 sembrano comunque, indicare che, al di là dell'eccezionalità dell'anno 1997, gli accertamenti sono in crescita (+18,4% sul 1996), così come sono in crescita le riscossioni, ma ad un ritmo inferiore (14,3% sul 1996), per effetto del calo del grado di riscuotibilità dei residui che nel 1998 è rimasto, come si è detto, al di sotto del 68%, rispetto a rapporti in ogni caso superiori al 70% negli anni precedenti. Si conferma, così, che uno dei due punti critici della gestione degli immobili dello Stato resta la riscossione.

L'altro punto critico è rappresentato dalla persistente **modestia dei proventi**, dovuta alla scarsa capacità di accertare maggiori crediti (adeguando i canoni, eliminando o comunque riducendo il fenomeno delle occupazioni abusive, ecc.).

Per dare un'idea della modestia anche relativa di questi proventi, li si può rapportare ai valori economici risultanti per l'anno 1996 (58.467 mld) dal riepilogo generale degli inventari, a livello nazionale, dei soli beni patrimoniali dello Stato, riportato nel citato referto delle Sezioni riunite sulle dismissioni di beni immobili dello Stato negli esercizi 1995-96.

Tenendo presente che la base di riferimento è soltanto parziale⁵⁶ e non aggiornata e con tutte le cautele dettate dalla scarsa attendibilità dei dati stessi, per le ragioni evidenziate nel referto delle Sezioni riunite, per l'anno 1998 avremmo che la redditività complessiva del patrimonio immobiliare dello Stato sarebbe pari, in termini di accertamenti, ad appena l'1,38 per mille del valore economico complessivo d'inventario dei beni nell'anno 1996. Nello stesso anno 1997, caratterizzato, come si è visto, dal *boom* degli accertamenti, anche a voler ignorare le considerazioni prima svolte in ordine alla dubbia riscuotibilità dei relativi importi, l'indicatore di redditività resterebbe, comunque, al di sotto del 3,9 per mille. Se si volesse, poi, tener conto, non già degli accertamenti, ma delle riscossioni effettive, l'indicatore di redditività sarebbe pari all'1,25 per mille per il 1997 ed all'1,16 per mille per il 1998. Pur con tutte le limitazioni di cui si è detto, si tratta di un indicatore che è comunque sufficiente a dare un'idea, sia pure grossolana, di quanto poco produttiva risulti la gestione dei beni immobili dello Stato affidata al Ministero delle finanze.

La gestione delle dismissioni, da parte sua, lo scorso anno è stata oggetto, come si è accennato, di un referto specifico delle Sezioni Riunite⁵⁷, a conclusione del quale, insieme con l'estrema modestia dei ricavi delle alienazioni e del valore dei conferimenti nei fondi immobiliari, si evidenziavano l'insufficiente conoscenza delle stesse dimensioni del valore degli immobili dello Stato, come risultato delle gravissime carenze del sistema informativo, e la sostanziale incapacità organizzativa e culturale dell'Amministrazione a gestire la funzione stessa secondo criteri di efficienza e di imprenditorialità. Negli ultimissimi tempi, tuttavia, anche per effetto delle innovazioni

⁵⁶ Non comprendendo gli immobili demaniali, mentre fra i proventi sono ricompresi anche quelli derivanti da concessioni di immobili demaniali.

⁵⁷ "Dismissioni di beni immobili dello Stato - Esercizi 1995-1996 - Referto su richiesta della Camera dei deputati", Roma, 1998.

legislative introdotte⁵⁸ e degli stimoli derivanti dal confronto dialettico con *expertisc* di origine esterna⁵⁹, sono apparsi evidenti una maggiore consapevolezza, un maggior dinamismo ed un maggior impegno sul piano dell'innovazione procedurale ed organizzativa (anche in termini di programmazione e di controllo di gestione).

I risultati dell'attività di dismissioni di immobili, letti attraverso i dati di consuntivo⁶⁰, sembrano, infatti, indicare una crescente, ancorché modesta, rilevanza dei relativi accertamenti, che nel 1998, come si è già visto al precedente punto 3.1, hanno superato i 52 mld, rispetto ai 16 del 1997. Allineato anche l'andamento delle riscossioni (competenza e residui): 52,4 mld nel 1998, contro 16,6 nel 1997.

Anche se non del tutto convergenti con i dati di consuntivo, i dati forniti dall'Amministrazione confermano il *trend* alla crescita, in termini sia di numero di beni venduti (447 nel 1998, rispetto a 167 nel 1997 e, rispettivamente, 6 e 12 nel 1996 e nel 1995), sia di valore dei beni alienati (43,3 mld nel 1998, rispetto a 13,8 nel 1997 e, rispettivamente, 5,2 e 3,9 mld nel 1996 e nel 1995)⁶¹.

Sulla base dei dati forniti dall'Amministrazione è peraltro possibile rilevare anche l'andamento del valore medio dei beni venduti, che, diversamente da ciò che si era verificato nel 1997, quando, con il passaggio da vendite selettive ad alienazioni "di massa", il valore medio (83 milioni circa) era precipitato ad un quarto di quello del 1995 ed addirittura a meno di un decimo di quello del 1996 (872 milioni), è, sia pure di poco, aumentato (a circa 97 milioni), nonostante che il numero dei beni venduti si sia quasi triplicato.

Guardando alla distribuzione territoriale delle vendite, l'incidenza più elevata la fa registrare la Direzione compartimentale del territorio di Emilia Romagna e Marche (26% dei beni e 24% del valore introitato), seguita da quella di Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta (10% dei beni e 19% degli introiti). Il minor apporto è venuto dalla Direzione compartimentale di Lazio, Abruzzo e Molise, con solo 8 beni venduti (meno del 2%) e un miliardo di introiti (poco più del 2%).

A parte l'alienazione di beni di valore unitario inferiore ai due mld direttamente operata dal Dipartimento del territorio, nel 1998 sono stati predisposti, a cura dell'apposita Commissione, di cui si è detto, istituita con DM 9 aprile 1997, i primi due elenchi di beni, non più suscettibili di proficua utilizzazione, da conferire ai **fondi immobiliari**. Si tratta, con riferimento alla data del 30 giugno 1998, di 158 beni, per un valore di circa 2

⁵⁸ In particolare: legge 23 dicembre 1996, n.662, art.3, commi da 86 a 119, legge 27 dicembre 1997, n.449, art.14, comma 12, d.lgs.7 agosto 1997, n.279, art.14.

⁵⁹ Fra cui la Commissione incaricata di individuare gli immobili di valore significativo (superiore ai due mld) da conferire ai fondi immobiliari pubblici da istituirsi ai sensi dell'art.14-bis della legge 25 gennaio 1994, n.86.

⁶⁰ Riferiti al Capo VII (Demanio) del Titolo III.

⁶¹ Va anche tenuto conto che durante l'anno 1998 sono stati ceduti agli enti locali 47 beni, per un valore di 31 mld. Va altresì aggiunto che il grosso dei risultati è stato conseguito nell'ultima parte dell'anno, visto che dalle controdeduzioni fatte pervenire dall'Amministrazione nel novembre scorso ai rilievi della Corte sul rendiconto 1997, si apprende che, a tutto il mese di settembre 1998 erano stati venduti 190 beni, con un valore del ricavato pari a circa 20 mld, rispetto a 300 beni e 26 mld programmati per l'intero anno. Alla stessa data del 30 settembre 1998 erano stati conferiti ai fondi immobiliari beni per 2.000 mld.

mila mld⁶². Ai fini dell'individuazione dei beni da conferire, la Commissione ha dovuto preliminarmente procedere alla verifica dell'uso governativo da parte delle pubbliche amministrazioni, come dalle stesse denunciato nei termini previsti dall'art.3, comma 90, della legge n.662/96. Tale attività non è stata, però, terminata, non avendo le amministrazioni pienamente rispettato i termini, fissati dalla legge 662/96, per la denuncia dell'uso cui erano adibiti gli immobili a disposizione. Come risulta evidente, l'attività finalizzata alla piena operatività dei fondi immobiliari è, quindi, ancora nella fase preliminare.

Secondo quanto riferito dall'Amministrazione, non si sono neanche concluse le attività del **gruppo misto di lavoro Finanze - Difesa** incaricato di individuare i beni che, non più necessari agli usi militari, possono essere riconsegnati alla gestione del demanio.

Resta da analizzare la **gestione dei beni sequestrati e confiscati**, per quanto è consentito dai dati, non del tutto convergenti, forniti dall'Amministrazione con riferimento ai soli veicoli.

A tutto il 1997, i **veicoli sottoposti a confisca** erano 86.865. Nel 1998 sarebbero aumentati a 105.475 (di cui 40.684, pari al 38,6%, da rottamare), senza considerare, però, quelli relativi alla Direzione compartimentale di Lazio, Abruzzo e Molise⁶³, non ancora trasmessi alla Direzione centrale, ed il cui numero, nel 1997, ammontava a 3.997 (4,6% del totale). Sempre con l'esclusione di Lazio, Abruzzo e Molise, nel 1998 sarebbero stati confiscati 22.080 veicoli, di cui 3.790 (17%) in Sicilia. Seguono la Lombardia, con 3.636 (16,5%) e Piemonte, Val d'Aosta e Liguria con 3.096 (14%).

Nel 1998 sono stati venduti 7.722 veicoli, con un ricavo di un miliardo e 359 milioni circa, e ne sono stati rottamati 29.940, con un ricavo di circa 718 milioni. Nel 1997, ricomprendendovi anche Lazio, Abruzzo e Molise, che incidono, però in misura limitata⁶⁴, le vendite erano state 6.981, con un ricavo di un miliardo e 671 milioni circa, mentre le rottamazioni erano state 19.289, con un ricavato di circa 526 milioni. Come si nota, nel 1998 è aumentato il numero dei veicoli venduti, ma sono diminuiti i ricavi, sia unitari (da 239 mila lire a circa 176 mila lire), sia totali (da 1,7 a 1,4 mld). Per quanto riguarda le rottamazioni, sono aumentati i ricavi complessivi (da 526 a 718 milioni), ma sono diminuiti quelli unitari (da 27 a 24 mila lire). Si tratta di indicatori che valgono ad evidenziare la modestia dei risultati di gestione, più che a rilevarne un peggioramento nel tempo, tenuto conto che ai fini del calcolo di convenienza i costi pesano più dei benefici ed il valore dei veicoli tende ovviamente a ridursi con il decorrere del tempo. Secondo quanto riferito dall'Amministrazione, infatti, al 31 dicembre 1998 risultano corrisposti, per spese di custodia, circa 6 mld e 100 milioni. Il debito complessivo, da parte sua, agli inizi del 1995 di 9,6 mld, si era in tre anni quintuplicato, raggiungendo i 52,6 mld nel 1997. Nel 1998 il ritmo di crescita è drasticamente calato, ma si è comunque registrato un aumento di circa 7 mld (da 52,6 a 59,5 mld).

⁶² Per la precisione. 1.995.569.166.400.

⁶³ Si tratta della stessa Direzione compartimentale che si segnala, come si è visto, per il minor numero e, con l'eccezione della Sardegna, per il minore importo dei beni venduti.

⁶⁴ 23 veicoli venduti e 615 rottamati, con ricavi, rispettivamente, di poco più di 15 (0,9%) e circa 12 milioni (2,2%).

Della insostenibilità dell'attuale situazione sembra consapevole la stessa Amministrazione, la quale riferisce di aver predisposto, sulla base di quanto previsto dall'art.6, comma 2, della legge 28 febbraio 1997, n.28, uno schema di convenzione per affidare le attività di recupero, deposito, redazione dell'inventario, alienazione e rottamazione di beni iscritti in pubblici registri, oggetto di provvedimento definitivo di confisca amministrativa, ad uno o più concessionari. Sulla base di tale schema, dalla fine del 1996 agli inizi dell'anno in corso sono state sottoscritte 32 convenzioni con i depositari giudiziali locali di 27 provincie⁶⁵, regolarizzando, nel contempo, i diritti di deposito dovuti per il periodo precedente la stipula dell'atto. A tal proposito, non sono stati forniti alla Corte dati che consentano di effettuare le elaborazioni necessarie, ma l'Amministrazione ha fatto presente che, "a motivo della complessità delle procedure da porre in essere", il tempo di giacenza presso i depositi giudiziali "si colloca in un periodo che varia da due a cinque anni".

L'Amministrazione ha anche segnalato che, "a motivo dell'entità delle spese di custodia giudiziaria e a tutela del patrimonio mobiliare dello Stato", ha ritenuto necessario "avviare un'indagine sui singoli custodi giudiziari, al fine di accertare se, oltre al naturale degrado dovuto agli agenti atmosferici, siano imputabili fatti di cattiva gestione". Ed aggiunge che, "in effetti, nel corso delle verifiche di detti beni, effettuate dalle competenti sezioni erariali, presso molti depositi, sono state rinvenute solo carcasse di veicoli, spogliate dei loro accessori".

Che la gestione dei beni confiscati e sequestrati meritasse specifica attenzione emerge anche da un rapporto del SeCIT di cui ha dato notizia la stampa quotidiana del 30 maggio 1998⁶⁶. Tale rapporto denuncierebbe, infatti, una serie di disfunzioni che andrebbero dalla lacunosità con cui i beni vengono indicati nei provvedimenti di confisca, alla mancanza di collaborazione tra i vari soggetti coinvolti nelle procedure, peraltro complesse, con i correlati ritardi con cui i sindaci esprimono i loro pareri, le cancellerie giudiziarie comunicano il decreto di confisca, gli uffici tecnici erariali fanno le valutazioni di competenza. Sempre di questi giorni è anche la notizia della nomina di un "commissario straordinario per la destinazione e la gestione dei beni confiscati", che opererà alle dirette dipendenze della Presidenza del Consiglio ed avrà la sua struttura operativa al Ministero delle finanze. Sempre secondo quanto riportato sulla stampa, il neo Commissario dovrà occuparsi anche dello snellimento delle procedure, finalizzandole a rendere più incisiva l'azione di confisca, in modo da poter aggredire effettivamente i patrimoni e i beni della criminalità e della mafia.

4.- Analisi dell'impiego delle risorse

4.1. Analisi del rendiconto della spesa

Il 1998 ha visto una notevole espansione della spesa del Ministero delle finanze, con un aumento degli stanziamenti di competenza (56.685 mld) e della massa impegnabile

⁶⁵ Fra le quali Roma, Napoli, Firenze, Venezia, Reggio Calabria, Como.

⁶⁶ Cfr. *Il Sole 24 Ore*, 30 maggio 1999, pag.6.

(57.436 mld) rispettivamente di circa il 40% e di circa il 37% rispetto al 1997, con gli impegni lievitati del 76,4% e del 74% rispettivamente nella competenza (54.799 mld) e in totale (55.410 mld). Conseguentemente, è aumentato di oltre 20 punti percentuali — dal 76 al 96,5% — il rapporto tra impegni totali e massa impegnabile.

In aumento, ma in misura più limitata anche la massa spendibile — da 58.790 a 64.715 mld (+10,1%) — ed i pagamenti totali (da 36.950 a 48.822 mld, +32,1%), con un aumento del rapporto fra pagamenti totali e massa spendibile (dal 63 al 75%) e di quello tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa, anche se meno marcato (dal 79 all'83,5%), per effetto del marcato aumento di queste ultime (dal 79,5 al 90,3% della massa spendibile).

L'importo delle economie si è significativamente ridimensionato — da 9.310 a 1.628 mld — con un'incidenza sulla massa impegnabile appena del 2,8%, rispetto al 22,2% dello scorso anno. Il residuo 0,6% è costituito dai residui di stanziamento "F", che, in valori assoluti, a fine anno ammontavano a 397,7 mld, con un decremento pari al 61,2% rispetto al 1997, esercizio per il quale tali residui si erano, a loro volta in rapporto al 1996, quasi dimezzati (-48,8%): In aumento, invece, i residui totali (da 8.030 a 13.250 mld, ovvero +65%).

Come risulta da tutti gli indicatori riportati, l'esercizio finanziario 1998 fa registrare una vera e propria esplosione della spesa, in termini sia di disponibilità di risorse, sia di loro utilizzo. Alla rilevante crescita della massa impegnabile (+37% circa) è corrisposto un aumento percentualmente doppio degli impegni totali (+74%), grazie all'aumento dei venti punti percentuali di cui si è detto nel rapporto tra impegni totali e massa impegnabile. Analogamente, ad un aumento del 10% della massa spendibile è corrisposto un aumento più che triplo (+32%) per i pagamenti totali. Sarebbe, pertanto, non solo interessante, ma essenziale verificare almeno come l'aumento di spesa si è distribuito fra le diverse funzioni. Si tratta, però, di un'analisi che risulta, da un lato, difficile e, dall'altro, scarsamente significativa, a causa delle nuove classificazioni operate dalla RGS, le quali, oltre a non consentire raffronti con il passato, mal si prestano ad essere applicate ad un Ministero con le specificità del Ministero delle finanze.

Per un'analisi della spesa per funzioni obiettivo, infatti, la Corte dispone della struttura predisposta dalla Ragioneria generale per il previsionale 1999 (e non già per il consuntivo 1998), costruita sulla base della COFOG. Rispetto alla COFOG a tre cifre (classi), l'attività dell'Amministrazione finanziaria risulta concentrata sulla 1.1.2. "Affari finanziari e fiscali", che è stata ulteriormente disaggregata ad un quarto livello, in missioni istituzionali o funzioni obiettivo.

A tal proposito, va osservato che l'elaborazione di Ragioneria è finalizzata alla costruzione del bilancio previsionale attraverso la creazione di una matrice che, partendo dalle classi della COFOG, individua le missioni istituzionali per il complesso delle amministrazioni centrali dello Stato, senza pertanto distinguere tra quelle tipiche di una amministrazione e quelle che la stessa condivide, se pur marginalmente, con altre amministrazioni. Questa elaborazione, se utilizzata per l'analisi a consuntivo sulla spesa

di un singolo ministero, può comportare, sia una eccessiva sintesi dell'aggregazione della spesa in funzioni, sia una equiparazione delle funzioni stesse, a scapito dell'individuazione delle specificità all'interno delle missioni proprie dell'amministrazione.

Di fatto, in questa struttura i costi risultano distinti in costi diretti - imputati alle diverse funzioni operative - e indiretti, che vengono, per ciascuna classe, imputati all'unica e distinta funzione "Oneri indivisibili non altrimenti classificabili"⁶⁷. In termini più specifici, ciò significa che all'interno di ciascuna "classe" sono stati ricondotti alle missioni istituzionali (a quattro cifre) i costi diretti relativi esclusivamente ai centri di responsabilità direttamente operativi, concentrando, invece, tutti i costi indiretti nella predetta funzione "oneri indivisibili non altrimenti classificabili". In tal modo non è, però, possibile quantificare la reale spesa di funzionamento per ciascuna funzione, se non limitandosi alla semplice aggregazione per classi. Ma, così facendo, il dato risulta fortemente concentrato nell'unica voce "affari finanziari e fiscali" (1.1.2.), non significativa ai fini di un'analisi a consuntivo.

Va poi rilevato che un'ulteriore quota della spesa confluisce nella classe 1.3.4. "altri servizi generali", relativa, per l'Amministrazione finanziaria, alla gestione del demanio e del patrimonio, mentre le quote residuali presenti su altre "classi" sono riconducibili alle attività svolte dalla Guardia di finanza, a margine dei suoi compiti istituzionali, quali, ad esempio, la protezione civile, il recupero dei beni artistici o la tutela del mercato.

I dati di consuntivo per l'esercizio finanziario 1998 vengono forniti, come si è accennato, utilizzando le percentuali dei capitoli di spesa già utilizzate per lo stato di previsione per l'esercizio 1999, e quindi su imputazioni che l'Amministrazione ha fornito basandosi sui dati di giugno 1998. Tali dati sono desunti dal PPC (Piano dei conti per destinazione) che, ai fini dell'attività del SINCO, specifica i servizi che sottendono alle funzioni.

In considerazione delle limitazioni di questi dati, la Corte, di concerto con l'Amministrazione, ha, con rilevazione extracontabile desunta dal consuntivo 1998 del PPC, specificato ulteriormente l'analisi, tentando, così, di pervenire ad un'effettiva quantificazione, per ciascuna funzione, delle diverse componenti di costo. A tale scopo si è operativamente proceduto:

1. alla disaggregazione al 5° o 6° livello di alcune funzioni obiettivo, al fine di pervenire ad una descrizione analitica dell'attività svolta dal Ministero il più possibile vicina a quella dello scorso anno (cfr. schema allegato);
2. all'imputazione alle funzioni obiettivo dei costi sia diretti che indiretti. Pertanto "gli oneri indivisibili non altrimenti classificabili" sono stati imputati alle funzioni obiettivo "operative", pervenendo ad un azzeramento dei costi indiretti (permangono oneri indivisibili solo relativamente al centro di responsabilità Guardia di finanza).

Il costo pieno di una funzione obiettivo "operativa" risulta, pertanto, composto dai:

- a) costi diretti dei centri di costo direttamente responsabili della funzione obiettivo (Entrate, Territorio, Dogane e imposte indirette e Guardia di finanza);

⁶⁷Identificata costantemente dal codice meccanografico 91.

- b) costi imputati direttamente alle funzioni obiettivo "operative" sostenuti dai Centri di costo non operativi (Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, Segretariato generale, Servizio consultivo ed ispettivo tributario, Scuola centrale tributaria "E. Vanoni", Direzione generale affari generali e del personale)⁶⁵;
- c) costi indiretti dei Centri di costo sopra indicati.

A dispetto del tentativo compiuto, essendo la metodologia utilizzata per le elaborazioni per funzioni, propedeutiche alle analisi del Rendiconto per gli esercizi 1996 e 1997, diversa da quella utilizzata per l'esercizio 1998, non è comunque possibile operare alcun confronto storico significativo. Nello schema predisposto dalla Corte per i passati esercizi finanziari erano, infatti, presenti due funzioni indirette - "indirizzo politico amministrativo" e "servizi generali" - relative alle spese dirette ed indirette del Gabinetto ed al complesso di quelle indirette degli altri centri di responsabilità. Dati, questi, che non sono ovviamente rapportabili a quelli rielaborati per il 1998, secondo la metodologia prima illustrata.

Va peraltro osservato che neanche con riferimento alla disaggregazione per macroaggregati (classificazione economica semplificata), i dati per l'anno 1998 risultano omogenei con quelli degli esercizi precedenti, in quanto per questi ultimi la Corte procedeva ad una reimputazione dei capitoli classificati come "altre spese" alle tre voci di "funzionamento", "intervento" e "investimento". Per il 1998 è stata, invece, adottata, anche per questa elaborazione, la classificazione della Ragioneria, secondo la quale la voce "altre spese" è presente per un ammontare, in termini sia di stanziamenti definitivi, sia di impegni effettivi, nonché di impegni totali, di quasi 3.000 mld.

Tenuto conto di tutte le limitazioni che i dati disponibili presentano e dovendosi, in ogni caso, rinunciare a qualsiasi tentativo di raffronto intertemporale, l'analisi del rendiconto della spesa si presenta, come si è detto, nello stesso tempo ardua e poco significativa. Ci si limiterà, pertanto, a qualche sommaria considerazione da assumersi, peraltro, anche con cautela.

Relativamente alla classificazione economica semplificata, la prima considerazione da farsi è che resta assolutamente prevalente il peso della categoria degli interventi, che nel 1998 hanno inciso sulla spesa totale del Ministero delle finanze per il 65,2% degli stanziamenti definitivi, per oltre il 66% in termini sia di impegni effettivi, sia di impegni totali e per poco meno del 66% in termini di pagamenti totali. L'aumento della spesa fatto complessivamente registrare dall'Amministrazione rispetto al 1997 è quindi dovuto soprattutto all'aumento degli interventi, evidentemente anche come risultato dell'entrata a regime delle compensazioni fra debiti e crediti d'imposta.

Una conferma di questa spiegazione la si ottiene considerando l'evoluzione della spesa secondo la tradizionale classificazione per categorie: il rilevante incremento di 23.904

⁶⁵ Il Servizio consultivo ed ispettivo tributario e la Scuola centrale tributaria "E. Vanoni" sono classificati rispettivamente, nello Stato di previsione del Ministero delle finanze per l'anno 1999, nelle unità di voto 1.1.1.3 e 1.1.1.2, che hanno come Centri di responsabilità il Gabinetto e gli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro.