

mld degli impegni effettivi rispetto al 1997 si spiega per oltre il 77% (18.509 mld) con l'aumento degli impegni relativi alla categoria VII - *Poste correttive e compensative delle entrate*, relativa, appunto, ai rimborsi d'imposta. La parte residua è quasi tutta dovuta all'aumento degli impegni di categoria IV - *Acquisto di beni e servizi* (+4.695 mld). Gli incrementi imputabili alle residue categorie ammontano ad appena 700 mld, pari al 2,9% dell'incremento complessivo degli impegni.

Ritornando all'analisi per categorie economiche semplificate, vanno in positivo notate percentuali di spese di funzionamento in generale e per il personale in particolare inferiori per gli impegni rispetto agli stanziamenti⁶⁹. Anche per ciò che concerne le spese di investimento, si rilevano scostamenti in negativo, peraltro maggiori, ma in questo caso non confortanti, degli impegni rispetto agli stanziamenti definitivi ed alla massa impegnabile e dei pagamenti totali rispetto alla massa spendibile⁷⁰.

Ancora più limitate sono anche le considerazioni che si possono formulare in base all'analisi della spesa per funzioni obiettivo. Una prima riguarda la funzione denominata *fondi destinati a famiglie ed imprese per il rimborso di imposte* e costituita quasi del tutto da spese per interventi: a conferma di quanto sopra rilevato, la sua incidenza sulla spesa complessiva del Ministero si avvicina al 65% in termini di impegni (effettivi e totali) rispetto al 64% ed al 63% circa per stanziamenti definitivi e massa impegnabile. Anche i pagamenti totali (63%) superano l'incidenza della massa spendibile (62% circa)⁷¹.

Difficile formulare considerazioni anche sommarie per le altre funzioni obiettivo operative, a causa delle notevoli differenze che si riscontrano in termini di incidenza sulla spesa totale del Ministero a seconda che si utilizzino i dati forniti dalla RGS o le rielaborazioni operate dalla Corte d'intesa con l'Amministrazione attraverso la riallocazione degli oneri delle funzioni indirette come sopra precisato. Il raffronto delle due serie di dati consente anzi di osservare come con i dati forniti dalla RGS risulti sottovalutata l'incidenza della spesa soprattutto per la funzione *gestione tributi* (del 70%), seguita dalla funzione *servizi ai cittadini, alle imprese ed agli enti locali* (del 60%), funzione, questa, che incide, comunque, ancora molto poco sulla spesa complessiva⁷². Limitata (pari al 20%) la sottovalutazione dell'incidenza sulla spesa per la funzione obiettivo operativa di particolare importanza ai fini del recupero delle basi

⁶⁹ Rispettivamente 26,9% per gli impegni effettivi e 26,7% per gli impegni totali a fronte di stanziamenti definitivi del 27,7% e massa impegnabile del 27,4% per le spese di funzionamento in generale e 14,7% sia per gli impegni effettivi che per quelli totali, a fronte del 15,3% di stanziamenti definitivi e 15,1% di massa impegnabile per le sole spese di personale.

⁷⁰ Impegni effettivi pari all'1,3% si raffrontano a stanziamenti definitivi dell'1,8%, impegni totali dell'1,8% a una massa impegnabile del 3,1% e pagamenti totali di 1,8% a una massa spendibile di 4,2%.

⁷¹ In valori assoluti, gli stanziamenti definitivi e la massa impegnabile della funzione sono pari a 36.177, mentre gli impegni effettivi di competenza e quelli totali sono pari a 35.548. Massa spendibile e pagamenti totali ammontano, invece, rispettivamente, a 40.138 e 30.720 mld. Il rapporto percentuale tra impegni totali e massa impegnabile è quindi del 98,3%, mentre il quello tra pagamenti totali e massa spendibile è del 76,5%, a fronte di analoghi rapporti nel 1997 del 75% e del 64% per l'aggregato "trasferimenti finanziari ed interventi", assimilabile alla funzione "fondi destinati a famiglie ed imprese per il rimborso d'imposte" cui si fa riferimento per il 1998.

⁷² Per tutti gli aggregati, meno dell'1% se si guarda ai dati RGS e circa il 2% in base alla riclassificazione dei dati operata da Corte dei conti e Ministero delle finanze.

imponibili, e cioè la funzione denominata *prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari*.

Un discorso a parte merita la **Guardia di finanza**, che incide per circa il 10% sulla spesa totale del Ministero delle finanze⁷³ e che fa registrare incrementi significativi in termini soprattutto di impegni effettivi (passati da 4.967 a 5.429 mld, con una variazione rispetto al 1997 del +9,3%) e di pagamenti su competenza (+9,9%). Rilevante anche l'aumento degli impegni totali (+8,6%), superiore a quello dei pagamenti totali (+7,4%). Meno sostenuta la crescita degli stanziamenti definitivi di competenza (da 5.331 a 5.596 mld, +5%) ed ancor più della massa impegnabile (+3,9%). Tutti superiori ai livelli del 1997 ed a quelli medi del Ministero delle finanze gli indicatori di spesa: il rapporto percentuale tra impegni totali e massa impegnabile è di circa il 97% rispetto al 93% circa del 1997 ed al 96,5% dell'intero Ministero. Più marcate le differenze per gli altri indicatori: il rapporto tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile, invariato rispetto al 1997 (95%), supera di cinque punti quello medio del Ministero delle finanze; il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile, passato dall'87% del 1997 al 92% del 1998, è ben al di sopra dell'analogo rapporto medio dell'Amministrazione finanziaria (75,4%). Analogo il discorso per il rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa: 97% circa rispetto al 91% del 1997 ed all'83,5% medio del Ministero delle finanze.

Utilizzando le imputazioni percentuali dei capitoli di spesa fornite dalla stessa Guardia di finanza, sono stati ricostruiti — limitatamente alla funzione obiettivo di secondo livello *prevenzione e repressione delle violazioni tributarie*, che ricomprende le attività svolte dal Corpo in materia di controlli fiscali — i dati di spesa 1998 relativamente alle funzioni obiettivo di terzo livello, secondo uno schema di classificazione che adatta e disaggrega lo schema di classificazione RGS per il 1999.

Per quanto riguarda la funzione aggregata, va osservato che la spesa relativa incide per il 18,8% (19,3% nel 1997), in termini di impegni effettivi, e per il 19,6% (19,2% nel 1997), in termini di impegni totali. Il rapporto tra impegni totali e massa impegnabile è solo di pochi decimi di punto al di sotto di quello medio del Corpo sia per il 1997 che per il 1998. La differenza in meno si aggira, invece, su un punto percentuale circa per gli altri indicatori (rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile e tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa).

Passando alle funzioni di terzo livello, e limitandosi a considerare l'aggregato degli impegni totali, si nota che, per quanto riguarda il contrasto dell'evasione fiscale, l'attività della Guardia di finanza si concentra in quella in materia doganale (35,4%), nelle verifiche generali d'iniziativa (20,5%) e nei controlli strumentali (11,6%). Rilevante anche l'incidenza della spesa per le attività di prevenzione e informazione ai cittadini, che è però notevolmente rispetto al 1997, in termini sia assoluti (da 131,4 a 89,2 mld), sia relativi (dal 13,7% all'8,4%). Minore l'incidenza della spesa per verifiche parziali e controlli (6,9%) e per controlli incrociati, informativa e richiesta di organi esterni al Corpo ed altre attività di contrasto dell'evasione (5,1%). Alla specifica attività di ricerca evasori è stato destinato il 2,2% degli impegni totali, il doppio del 1997 (1,1%). Un raffronto sistematico con il 1997 evidenzia: l'aumento degli impegni per le verifiche generali d'iniziativa (dal 18,7% al 20,5%), per i controlli strumentali (dal

⁷³ Considerando la sola spesa al netto delle poste correttive e compensative dell'entrata (sostanzialmente rimborsi d'imposta), il rapporto sale a circa il 30%.

10,6% all'11,6%), per le verifiche parziali e controlli (dal 6 al 6,9%), per i controlli incrociati (dal 5 al 5,1%), oltre che per la specifica attività di ricerca evasori di cui si è detto. Per converso, si registra la diminuzione dell'incidenza della spesa, oltre che per l'attività di prevenzione e informazione ai cittadini cui si è già accennato, per le attività in materia doganale (dal 36,3 al 35,4%) e per le verifiche generali nei confronti dei soggetti di rilevanti dimensioni (dal 4 al 3,4%). Più meno invariata da un anno all'altro resta l'incidenza dei impegni sul totale per le altre minori funzioni obiettivo di terzo livello (attività in materia di accise, servizi a favore dell'Amministrazione dei Monopoli, controlli intracomunitari, attività e tutela degli interessi finanziari dell'U.E., controlli congiunti INPS e GdF, attività in materia di demanio e beni patrimoniali dello Stato).

I dati acquisiti ed elaborati consentono forniscono, fra l'altro, anche elementi per ulteriormente evidenziare l'esigenza di un attento riesame dei ruoli rispettivi del Dipartimento delle dogane e della Guardia di finanza, la quale, come si è visto, destina il 35,4% degli impegni totali all'attività in materia doganale che sale al 39% se si aggiungono anche le spese per le attività in materia di accise e di controlli intracomunitari.

4.2.- Impiego delle risorse umane

La consistenza media del personale del Ministero delle finanze nel 1998 è stata di 63.662 unità, di cui quasi due terzi (40.645, ovvero 63,84%) appartenente al Dipartimento delle entrate, quasi un quinto (11.995 e 18,84%) al Dipartimento del territorio e il 15,45% (9.835 unità) al Dipartimento delle dogane. Alle strutture di staff (Segretariato generale, Direzione generale degli affari generali e del personale, Se.CIT e Scuola tributaria Vanoni) appartengono le residue 1.187 unità (1,86%). La consistenza è diminuita rispetto al 1997 sia per il Ministero nel suo complesso (-1.019 unità e -1,6%), sia per ciascuna delle singole strutture, ad eccezione del Se.CIT e della Scuola tributaria E. Vanoni, per i quali il numero di addetti è rimasto invece invariato (rispettivamente 176 e 85 unità). Continuando il *trend* dello scorso anno, più consistente è stato il decremento relativo per le strutture di staff (Direzione generale degli A.A.GG. e del personale -3,2%, Segretariato generale 7,4%) che per i dipartimenti (Entrate -1%, Dogane -2,1%, Territorio -3%).

Al personale civile va naturalmente aggiunto quello della Guardia di finanza che al 31 dicembre 1998 ammontava a 66.289 unità rispetto a dotazioni organiche di 66.256. Nel corso dell'anno sono state assunte 3.461 unità e ne sono cessate 2.650, con un saldo positivo di 811. Per quanto riguarda la composizione, gli ufficiali generali sono 56 (compreso il Comandante generale), gli ufficiali 2.331, i sottoufficiali 33.709, i graduati, finanziari ed allievi 30.194. Nel corso dell'anno ben 8.899 unità sono state trasferite, di cui 4.160 a domanda e 4.739 d'autorità. La mobilità geografica rappresenta, quindi, il 13,4% di tutto il personale, particolarmente elevata per i normali canoni delle pubbliche amministrazioni.

Ritornando al personale dell'Amministrazione civile, i raffronti operati sulla base di alcuni dei parametri indicativi dell'utilizzo del personale mostrano situazioni alquanto

diversificate da struttura a struttura. Anzitutto variano le ore di presenza pro capite, dalle 1.772 delle Dogane alle 1.457 delle Entrate (ed alle 1.441 della Scuola Vanoni), soprattutto per la differenza nello straordinario, massimo per le Dogane (313 ore pro capite, ma erano state 330 nel 1997 e 366 nel 1996) e minimo per le Entrate (33 ore), ma limitato anche per il Dipartimento del territorio (84 ore), anche se in aumento rispetto agli anni precedenti (76 nel 1997 e 60 nel 1996). Su un livello più elevato della media anche lo straordinario del Segretariato generale (91,7 ore). Queste differenze dipendono, naturalmente, dal diverso importo pro capite delle relative risorse monetarie assegnate.

Sul numero complessivo delle ore di presenza influisce, però, anche l'assenteismo, che varia anch'esso da una struttura all'altra. In particolare, il numero delle ore di assenza pro capite per malattia è risultato particolarmente elevato per il Segretariato generale (114,6 ore rispetto a 87 nel 1997) e, come già lo scorso anno, per la Scuola centrale tributaria (114,2 ore, in riduzione comunque rispetto al livello di 130 ore del 1997), seguiti dal Dipartimento delle entrate (101 ore, rispetto alle 97 dello scorso anno) e dalla Direzione generale del personale (97 ore, rispetto alle 110 dello scorso anno). Più bassi i valori per gli altri due dipartimenti: 84 per le Dogane e 89 per il Territorio, in miglioramento il primo (89 nel 1997), ed in peggioramento il secondo (86 nel 1997).

Nelle relazioni degli scorsi anni sono stati operati raffronti comparativi in tema di costo orario del lavoro e di incidenza della componente variabile della retribuzione che quest'anno non sono possibili, per le difficoltà incontrate ad acquisire in tempo utile i dati necessari, a causa delle modificazioni introdotte nelle modalità di consuntivazione da parte dell'Amministrazione. Nei referti degli scorsi anni sono state anche svolte apposite analisi che hanno consentito di accertare evidenti situazioni di irrazionalità nella distribuzione del personale — e dei relativi compensi accessori — tanto sul territorio, quanto fra dipartimenti, fra centro e periferia, fra attività dirette e attività indirette, irrazionalità ancor più evidente se a messa a raffronto con il numero dei controlli eseguiti e la maggiore imposta accertata. Nella stessa luce verranno analizzati anche i risultati della gestione 1998.

Per quanto riguarda la distribuzione delle risorse umane tra attività dirette e indirette, utili elementi sono rilevabili dai referti del SinCO. E' possibile, infatti, rilevare, per le risorse umane, le differenze tra consuntivato e programmato e tra consuntivati per i diversi anni, distintamente per le due diverse funzioni obiettivo cui vengono correlate le attività indirette: *Servizi generali e gestione dei fattori che concorrono all'erogazione dei servizi*, che si riferisce alle attività indirette di tipo tradizionale, e *Servizi professionali e servizi di indirizzo, coordinamento e controllo*, a contenuto più innovativo e strategico.

Per quanto riguarda la prima delle due funzioni, si può rilevare uno sforzo di contenimento delle risorse umane che vi vengono destinate: rispetto alle 19.159.000 di ore consuntivate nel 1997, la direttiva 1998 aveva fissato un obiettivo di 17.555.000, con un taglio, quindi, dell'8,4%; anche se non completamente, l'obiettivo di riduzione si è in buona parte realizzato, essendo state consuntivate 17.971 mila ore (+2.37 rispetto al programmato, ma -6.2% rispetto al consuntivo 1997).

Un taglio, pur se meno incisivo, era stato operato dalla direttiva generale anche per le risorse umane assegnate alla funzione indiretta a contenuto meno tradizionale: rispetto al consuntivo 1997 di 8.295 mila ore persona, era stato, infatti, fissato per il 1998 un obiettivo di 7.728 mila, con un taglio, quindi, del 6,82%. Il dato consuntivo - 7.740 mila - è superiore all'obiettivo solo dello 0,15% e fa segnare una diminuzione del 6,7% rispetto al 1997.

Passiamo ora ad analizzare l'evoluzione del rapporto tra le risorse umane impiegate nell'attività indiretta ed in quella diretta all'interno delle risorse umane impiegate da ciascuno dei tre dipartimenti. Il Dipartimento delle entrate ha visto le ore persona impiegate nell'attività indiretta restare, come incidenza, invariate nel 1998 rispetto al consuntivo 1997 (27,2%), con qualche modifica solo nel rapporto tra le due diverse funzioni indirette⁷⁴. Gli obiettivi fissati, sia con la direttiva 1997 che con quella 1998, tendevano, invece, proprio a modificare la distribuzione delle risorse umane fra attività indiretta ed attività diretta a favore della seconda (di circa tre punti percentuali) e, all'interno dell'attività indiretta, a favore della funzione *Servizi professionali e servizi di indirizzo, coordinamento e controllo*. A parte un leggero miglioramento per quanto riguarda quest'ultimo rapporto, le riduzioni che si sono registrate e di cui si è detto sono state, però, equiproportionali e non hanno sostanzialmente modificato il consolidato rapporto nell'impiego delle risorse umane tra funzioni dirette e funzioni indirette, a riprova dell'ancora scarsa efficacia del sistema di PPC.

Meglio sembrano, invece, essere andate le cose per quanto riguarda il Dipartimento delle dogane: le ore persona consuntivate sono nel 1998 complessivamente diminuite del 3%, ma quelle delle funzioni indirette del 12,3%. Nello stesso tempo si è anche verificato un riequilibrio fra le due funzioni indirette a favore di quella di indirizzo e coordinamento⁷⁵. Con riguardo al Dipartimento del territorio, invece, non c'è praticamente stata riduzione delle ore persona complessivamente consuntivate (-0,1%). Le ore persona delle funzioni indirette sono invece diminuite del 3,4%, per effetto, però, della riduzione che ha interessato la funzione *Servizi professionali e servizi di indirizzo, coordinamento e controllo* (-7,6%), in quanto le ore destinate alla tradizionale funzione dei servizi generali sono diminuite solo dell'1,5%.

Uno specifico discorso può essere fatto anche per la **Guardia di finanza** che ha fornito in proposito un'ampia e dettagliata documentazione istruttoria. L'impiego di risorse umane è nel 1998 aumentato del 5,1% rispetto al consuntivo 1997, consentendo di avviare senza difficoltà un processo di riequilibrio fra attività dirette e attività indirette: per le prime, l'aumento è stato, infatti, del 10,3% rispetto all'1,4% delle seconde. Conseguentemente, nella distribuzione delle risorse umane è aumentata di due punti percentuali la quota destinata alle attività dirette (dal 41,7% al 43,7%), mentre è corrispondentemente diminuita, dal 58,3% al 56,3%, quella destinata alle attività indirette.

⁷⁴ Rispetto al consuntivo 1997, le ore persona consuntivate nel 1998 per il Dipartimento delle entrate sono, infatti, nel complesso, diminuite del 3%: quelle delle attività indirette sono diminuite del 3,1%, e, più precisamente, del 4,1% quelle della funzione *Servizi generali e gestione dei fattori che concorrono all'erogazione dei servizi* e dello 0,9% soltanto quelle dell'altra funzione *Servizi professionali e servizi di indirizzo, coordinamento e controllo*.

⁷⁵ La riduzione delle ore persona impiegate è stata, infatti, dell'8,72%, a fronte del 13,4% per la funzione indiretta tradizionale.

Va peraltro detto che, in termini strutturali, il riequilibrio è stato maggiore di quello programmato, che prevedeva l'aggiustamento di un solo punto percentuale a favore delle attività dirette, ma in presenza di un impiego complessivo di risorse in quantità inferiore del 9% circa a quella consuntivata. La direttiva, in realtà, prevedeva una drastica riduzione delle ore persona allocate alle funzioni indirette (da 59.939 milioni del consuntivo 1997 a 56.994). Data, però, la maggiore disponibilità complessiva di risorse, per avviare il riequilibrio non è stato necessario ridurre la quantità di risorse allocate alle attività indirette, ma è bastato contenerne l'incremento (+1,4%). A diminuire, sia pure di poco (-0,4%), rispetto al consuntivo 1997 sono stati i soli servizi professionali e servizi di indirizzo, coordinamento e controllo che delle attività indirette costituiscono in qualche modo la parte più pregiata. Tutto ciò sembra indicare l'esistenza di difficoltà di ordine strutturale che di fatto impediscono il ridimensionamento delle risorse destinate alle attività indirette.

Per ciò che attiene alle funzioni obiettivo, l'incremento particolarmente elevato (+16%) rispetto al consuntivo 1997 l'ha fatto registrare la **prevenzione e repressione delle attività illegali e pericolose** che ha visto lievitare il suo peso sul totale di due punti percentuali (dal 19,3% al 21,3%). Sono aumentate anche le risorse allocate alla funzione obiettivo più propriamente tributaria della **prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari**, ma, a causa del tasso molto più contenuto di crescita (+5,4%), il suo peso sul totale è rimasto sostanzialmente invariato (22,4% a fronte di 22,3%) rispetto al consuntivo 1997, mentre è inferiore di un punto percentuale all'obiettivo programmato (23,3%).

Passiamo ora ad esaminare la distribuzione del personale sul territorio. L'analisi condotta lo scorso anno attraverso l'elaborazione dei dati forniti dall'Amministrazione aveva confermato che tra il 1996 ed il 1997 si era registrato un sensibile miglioramento nella distribuzione territoriale delle presenze per due dei tre i dipartimenti (Entrate e Territorio). Nel 1998 il processo di ridistribuzione del personale sul territorio secondo il modello sottostante le nuove piante organiche, ritenuto sostanzialmente in linea con la struttura della distribuzione della domanda di controllo e di informazione/assistenza oggettivamente rilevabile, solo per il Dipartimento delle entrate è continuato, anche se a ritmo più lento, mentre per gli altri due dipartimenti si è del tutto arrestato, come risulta dall'andamento dello scostamento medio semplice relativo. Tale indicatore sintetico, che per il Dipartimento delle entrate nel 1997 era pari a 0,17, in netto miglioramento rispetto a 0,20 nel 1996, quest'anno è sceso allo 0,16. Nel caso del Dipartimento del territorio, il predetto indicatore di scostamento, che nel 1997 era sceso a 0,14, rispetto a 0,19 nel 1996, quest'anno è giunto allo 0,01. Relativamente agli uffici doganali si osserva uno scostamento pari a 0,14 nel 1997 ed a 0,145 nel 1998, lievitando, anzi di mezzo punto percentuale; gli UTF restano fermi a 0,10⁷⁶.

Il permanere di valori elevati per l'indicatore sintetico riflette l'esistenza di persistenti situazioni di squilibrio in più e in meno, in valore assoluto, nel personale presente rispetto al modello presunto ottimale di distribuzione. Nel caso del Dipartimento delle

⁷⁶ 0,10 è anche lo scostamento medio semplice relativo dei laboratori chimici, per i quali l'indicatore nei due anni precedenti era stato pari a 0,12. Qui, però, si tratta veramente di piccoli numeri e di piccole differenze che rendono scarsamente significativo l'indicatore stesso.

entrate, le carenze principali riguardano, in termini assoluti, la Lombardia con -1.867 addetti (la differenza era stata di 1.753 nel 1997), l'Emilia Romagna con -454 (rispetto ad una differenza di 415 nel 1997) e il Veneto con -379 (-324 nel 1997). Gli scostamenti in più riguardano, a loro volta, soprattutto la Campania (+935), la Sicilia (+832) e la Puglia (+384). Un dato interessante da segnalare è che, così come ci sono casi di tendenza all'aumento delle carenze, ce ne sono anche di tendenza alla formazione o all'aumento di eccedenze positive. Il primo fenomeno riguarda la Sardegna, che nel 1998 ha visto, con il passaggio degli addetti da 995 a 1.161, il formarsi di un'eccedenza di 119 unità a fronte della carenza di 46 nell'anno precedente. L'aumento delle "eccedenze" già riscontrate lo scorso anno si è invece verificato per Lazio (da +352 a +407) e Sicilia (da +826 a +832).

Squilibri di una certa rilevanza si osservano, ovviamente, anche per gli altri due Dipartimenti, in termini praticamente identici a quelli dello scorso anno. Anche per il 1998, infatti, nel caso del Dipartimento del territorio tale squilibrio appare evidente già dal segno *meno* davanti agli scostamenti nelle presenze presso tutte le direzioni compartimentali del Nord e del segno *più* davanti agli scostamenti nelle presenze presso tutte le direzioni compartimentali del Centro-sud, con le stesse tre direzioni particolarmente carenti (Lombardia, Piemonte-Val d'Aosta-Liguria, Emilia Romagna-Marche) bilanciate ugualmente dalle stesse tre particolarmente eccedentarie già nel 1997 (Campania-Calabria, Lazio-Abruzzo-Molise, Sicilia). Analogamente, nel caso del Dipartimento delle dogane e delle II.II., balza evidente di nuovo la situazione di particolare carenza del compartimento di Milano per quanto riguarda sia gli uffici doganali (-236 unità, pari al -18,1%), sia gli U.T.F. (-60 unità, pari al -20,1%). In termini relativi, appare nuovamente significativo anche lo scostamento che si continua a registrare per il compartimento doganale di Bologna (-19,9%) e quello U.T.F. di Trieste (-16,2%).

Diverse sono le considerazioni che si possono fare per quanto riguarda la distribuzione territoriale del personale della Guardia di finanza, che, come si è visto, è interessata ad un processo di continua e sistematica mobilità che consente di operare continui adeguamenti e correzioni per tenere conto anche delle situazioni contingenti. Ciò spiega l'apparente anomalia di scostamenti particolarmente elevati tra presenze effettive e dotazioni organiche in più soprattutto per Trentino Alto Adige (+86,4%), Abruzzo (+69,7%) e Marche (+41,4%) ed in meno per Friuli (-32,9%), Val d'Aosta (-12,3%) e Puglia (-10,3%).

Per ciò che attiene al tema dell'utilizzazione delle risorse umane, l'Amministrazione ha formulato puntuali controdeduzioni ai rilievi della Corte sui rendiconti 1997, con particolare riguardo all'assenteismo per malattia ed alla distribuzione territoriale del personale.

In ordine al primo aspetto, nell'evidenziare un'evoluzione favorevole nel corso del 1998, l'Amministrazione lamenta che l'unico strumento di contrasto disponibile - quello della tempestiva richiesta della visita fiscale - risulti anch'esso inefficace, in quanto, per l'asserita carenza di medici a disposizione da parte delle ASL, la visita stessa nella maggioranza dei casi non viene effettuata, o viene effettuata quando il dipendente è già tornato in servizio. Anche quando effettuata, la visita comunque si limita, solitamente, a confermare il referto del medico di parte.

Relativamente, poi, al problema dell'irrazionale distribuzione territoriale del personale, i Dipartimenti delle entrate e del territorio, per i quali, come si è detto, nel corso del 1997 erano stati registrati miglioramenti, nel confermare la piena consapevolezza del problema e la particolare attenzione allo stesso prestata, attribuiscono i miglioramenti riscontrati alla collocazione dei neo assunti vincitori di concorso e di quelli acquisiti attraverso l'istituto della mobilità all'interno delle pubbliche amministrazioni esclusivamente presso gli uffici delle regioni nelle quali si verifica la maggior carenza di organico. Il Dipartimento delle dogane, da parte sua, attribuisce proprio all'assenza di nuove assunzioni, oltre che alla difficile praticabilità delle forme di mobilità, la mancanza di miglioramenti nel modello di distribuzione dei dipendenti sul territorio nazionale.

Lo stesso Dipartimento delle dogane, da una parte, giustifica la mancata riduzione dei dipendenti a seguito dell'abolizione delle frontiere tra i paesi membri dell'U.E. sostenendo che a fronte del conseguente *recupero* calcolabile in 400 unità, peraltro solo teorico per l'esistenza di fortissime resistenze alla mobilità, va tenuto conto del fabbisogno di 800 unità, che è stato necessario impegnare su tutto il territorio per far fronte al lavoro aggiuntivo per l'acquisizione dei *listings* (mensili, trimestrali ed annuali) e per i controlli sull'IVA intracomunitaria. A sostegno di tale spiegazione il dipartimento ha fornito i dati relativi sia all'evoluzione del numero dei documenti lavorati per le importazioni e per le esportazioni a partire dal 1992⁷⁷. A sostegno dell'invarianza degli organici vigenti prima dell'attuazione del mercato interno europeo, l'Amministrazione adduce anche le esigenze connesse all'attuazione dei progetti *Malpensa 2000* e *Dogana 2000*, nonché a quelle del *Giubileo* e della gestione dei *tributi ambientali* (*carbon tax*). Data la sua rilevanza, il tema sarà oggetto di approfondimento con una specifica indagine programmata per l'anno 1999 dalla Sezione del controllo, che verrà svolta anche analizzando le esperienze di riorganizzazione degli altri paesi dell'Unione Europea.

Sempre a proposito dell'utilizzo delle risorse umane, lo stesso Dipartimento delle dogane evidenzia due altri problemi la cui soluzione è ritenuta prioritaria: da una parte, il problema dello "svecchiamento" presso quelle sedi del centrosud dove, per far fronte alle carenze relative delle sedi del Nord, a decorrere dal 1992 non risulta assegnato alcun vincitore dei pur numerosi concorsi pubblici effettuati; dall'altra, la grave carenza dei profili professionali ad alta qualificazione professionale (dell'81% nel caso degli ingegneri, con 81 unità presenti, contro una dotazione organica di 430). Non si può non concordare con l'intento dell'Amministrazione di formulare una proposta di programmazione triennale delle assunzioni (ai sensi dell'art.39 della legge 27 dicembre 1997, n.449) per la totale copertura dei soli posti delle qualifiche più elevate (ivi comprese anche le riserve percentuali di legge per le assunzioni a tempo parziale e per contratti di formazione lavoro). Nel contempo, va, però, anche espressa la preoccupazione che possa verificarsi un allentamento della tensione, della disciplina e del rigore impostisi negli ultimi anni nella destinazione territoriale dei nuovi assunti.

⁷⁷ E che nel 1997 sono stati pari, rispettivamente, al 38% ed al 58% di quelli del 1992), sia all'evoluzione del nuovo carico di lavoro (nel 1997, oltre 1,2 milioni di *listings*- frontespizio, 17,4 milioni di dettagli di *listings* e 12.425 verifiche IVA/CEE effettuate).

4.3.- Attività contrattuale

Nel formulare le sue controdeduzioni ai rilievi della Corte sul rendiconto 1997 in materia contrattuale, l'Amministrazione ha attribuito ritardi e scarsa capacità di impegno e di spesa ad una serie di cause, che vanno dalla lunghezza delle procedure acquisitive, con la conseguente impossibilità di perfezionare l'iter acquisitivo in un solo anno, al blocco delle somme occorrenti per l'acquisto e la locazione di immobili per disposizione della magistratura inquirente (come è avvenuto nel caso degli immobili siti in Roma, in località La Rustica e Tor Pagnotta), dagli obblighi di adeguamento alle norme in materia di sicurezza del lavoro (D.lgs.624/94, D.lgs.242/96, Legge 46/90) e di abbattimento delle barriere architettoniche negli edifici pubblici (DPR 503/96) ai tempi particolarmente lunghi per l'emanazione dei pareri preventivi da parte degli organi consultivi, e specificatamente da parte dell'AIPA, ai fini dell'approvazione dei contratti informatici, anche quando si tratta della ripetizione di clausole ormai "consolidate"⁷¹.

Con riguardo specificamente ai contratti informatici, vanno rimarcati sviluppi innovativi suscettibili di indurre, fra l'altro, un decisivo snellimento dei controlli, e per conseguenza la drastica riduzione, se non proprio la fine dei residui passivi perenti lamentati dalla Corte per i precedenti esercizi finanziari. L'Amministrazione fa, infatti, presente che, per tener conto dell'evoluzione del sistema tecnologico e seguendo gli indirizzi forniti in materia proprio dall'AIPA, sta operando per una radicale trasformazione dei rapporti con i fornitori esterni in modo da orientarli all'acquisizione, non più di beni e prodotti, ma di un servizio finalizzato al proprio soddisfacimento quale utente finale, secondo parametri di qualità e partendo dagli "studi di fattibilità" quali strumenti ordinari per l'assunzione delle decisioni di investimento da parte di ciascuno dei centri di responsabilità in cui si articola l'Amministrazione finanziaria. E ciò, anche in virtù della nuova organizzazione postulata dalla nuova disciplina del bilancio, che affida direttamente a ciascun centro di responsabilità la gestione dello stanziamento assegnato. L'attualizzazione di questi nuovi assetti contrattuali per la gestione e lo sviluppo del Sistema Informativo del Ministero delle finanze avverrà con il rinnovo (1° luglio 1999) del VII Atto Esecutivo, che sarà, appunto, decentrato in capo ai singoli centri di responsabilità.

Con riferimento alla gestione 1998, il dipartimento delle entrate ha fatto presente che nessuna attività contrattuale è stata posta in essere dalle strutture centrali, tranne l'acquisizione di beni in economia a carico del capitolo 6653, che non ha, comunque, comportato la stipula di apposite convenzioni. I capitoli 8504 (ristrutturazioni di immobili demaniali) e 6524 (lavori di adattamento locali e relativi impianti) sono stati gestiti dal Dipartimento del territorio. Il Dipartimento delle Dogane e imposte indirette

⁷¹ L'Amministrazione evidenzia che anche in questi casi l'iter del parere non si esaurisce entro i primi 45 giorni previsti dalla norma, in quanto, frequentemente, vengono richieste informazioni supplementari, impiegando, per completare l'istruttoria, anche ulteriori 45 giorni dalla data dell'avvenuto riscontro. Viene, infatti, applicato l'istituto dell'interruzione, anziché quello della sospensione, come la normativa generale, invece, imporrebbe.

na, da parte sua, fornito due distinti prospetti relativi all'attività contrattuale passiva per importi superiori e inferiori ai limiti di cui all'art.1, commi 1 e 2, del D.lgs.24 luglio 1992, n.358, ed agli acquisti ed ai lavori in economia — in amministrazione diretta, a cottimo fiduciario o con sistema misto — secondo il DPR 27 luglio 1984, n.721, suddivisi per Direzioni compartimentali e Direzione generale.

L'Ufficio di controllo sugli atti del Ministero delle finanze ha, da parte sua, fatto sapere che in sede di controllo preventivo non sono emersi nel corso del 1998 rilievi sull'attività contrattuale dell'Amministrazione, che si è pertanto svolta nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria.

Per poter analizzare in modo nello stesso tempo completo ed articolato l'attività contrattuale sul piano della gestione finanziaria, si è proceduto, per il 1997 ed il 1998, all'individuazione dei capitoli di spesa interessati, accorpendoli, quindi, per centri di responsabilità e tipologie specifiche. In allegato vengono riportati i prospetti, all'uopo predisposti, sulla formazione e sull'utilizzo della massa impegnabile e della massa spendibile per l'attività contrattuale.

Un primo ordine di dati da segnalare riguarda le dimensioni finanziarie dell'attività: circa 2.748 mld di stanziamenti definitivi (+23,6% rispetto al 1997), 2.444 mld di impegni effettivi (+17,8%), 4.002 mld circa di massa impegnabile (+13,1%), 3.558 mld di impegni totali (+28,8%), 2.633 mld di pagamenti totali (+25,9%). Gli indicatori di capacità di spesa calcolabili sulla base di questi dati mostrano significativi miglioramenti: il rapporto percentuale tra impegni totali e massa impegnabile sale dal 78% del 1997 a circa 89% nel 1998; i rapporti percentuali tra pagamenti totali e massa spendibile e tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa passano, rispettivamente, da 38,7 e 73,6 nel 1997 a 48% e 74,4% nel 1998. La sostanziale invarianza di quest'ultimo rapporto si spiega con il più elevato rapporto percentuale nel 1998 tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (64,4% rispetto a 52,6% nel 1997).

Per quanto riguarda la distribuzione della spesa fra i centri di responsabilità, i maggiori importi di impegni totali vedono, nell'ordine, il Dipartimento delle entrate (1.268 mld, pari al 35,6% del totale), il Dipartimento del territorio (1.071 mld e 30,1%) e la Guardia di finanza (585 mld e 16,4%). Consistenti anche gli impegni del Segretariato generale (360 mld, pari al 10,1% del totale), relativi soprattutto alle attività informatiche. Il Dipartimento delle Dogane fa registrare un importo di circa 187 mld. Il quadro degli impegni risulta completamente rivoluzionato rispetto all'anno precedente, quando gli importi più consistenti si riferivano, anche per un diverso assetto delle responsabilità in materia, al Gabinetto ed agli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro (967 mld, pari al 35% del totale), seguito dalla Direzione generale degli affari generali e del personale (676 mld e 24,5%). Gli impegni totali del Dipartimento delle entrate si erano fermati a 381 mld circa (13,8%) e quelli del Dipartimento del territorio a 76 mld (2,8%). Non molto diverso, invece, il peso degli impegni totali della Guardia di finanza (467 mld e 16,9%).

In termini di capacità di spesa, nel 1998 la migliore *performance* sembra essere quella della Guardia di finanza, i cui impegni totali rappresentano il 94,7% della massa impegnabile (in diminuzione, comunque, rispetto al 96,3% del 1997). Il Segretariato

generale, il Dipartimento del territorio e quello delle entrate si attestano, rispettivamente, su rapporti di 90, 89 e 88 per cento, in aumento per il primo (rispetto al 68,1% del 1997), in diminuzione per gli ultimi due centri di responsabilità (il rapporto era stato pari al 99,2% per il Dipartimento delle entrate ed al 91,6% per quello del territorio). Il Dipartimento delle dogane e imposte indirette si ferma, invece, all'80,3% (ma era stato addirittura del 52,4% nel 1997).

Analizzando le tipologie di spesa, si nota una concentrazione sugli immobili e sul sistema informativo (investimenti e funzionamento). In termini sempre di impegni totali, le relative quattro voci di spesa, che nel 1997 avevano inciso per 1.703 mld in valore assoluto e per il 61,6% sul totale, sono nel 1998 ulteriormente aumentate a 2.270 mld ed al 63,8% del totale. L'incremento è in buona parte dovuto al raddoppio della spesa per investimenti nel sistema informativo (da 333 a 698 mld). Consistente, e in crescita, anche la spesa per il funzionamento degli uffici (da 283 a 331 mld), quella per il fitto di locali (da 215 a 270 mld), quella per i mezzi di trasporto (da 116 a 140 mld), per stampati e modelli (da 89 a 104 mld), per telecomunicazioni (da 70 a 101 mld).

Guardando ad altre spese che, pur non essendo di rilevante entità, possono, tuttavia, considerarsi critiche in un processo di innovazione, va rilevata, da una parte, la crescita della spesa per **pubblicazioni** (da 731 milioni di impegni totali nel 1997 a 998 nel 1998) e, dall'altra, la diminuzione della spesa per **formazione** (da 56 a 51 mld in valore assoluto e dal 2 all'1,4 per cento, in termini relativi). Di questo importo complessivo, circa 16,2 miliardi (cap.3101/98) riguardano la Guardia di finanza che li ha ripartiti fra gli Enti Amministrativi privilegiando il Quartier Generale (3,8 mld), la Legione allievi (3,350 mld), la Scuola sottufficiali (2,290 mld), l'Accademia (1,8 mld), il Centro aviazione (1,425 mld) e il R.A.C., che insieme assorbono circa l'83% del totale, lasciando agli altri 22 enti il residuo 17%.

5.- Progetti e processi di innovazione organizzativa e procedurale

5.1.- Il sistema di PPC

L'anno 1998 è risultato un anno di consolidamento delle metodologie di PPC: sono stati sostanzialmente mantenuti i livelli di analisi dell'anno precedente; è stato avviato il progetto di riposizionamento con il compito di ridefinire l'intero sistema di PPC per gli anni a venire.

Per quanto concerne il controllo strategico attivato dal SInCO, va segnalata la progressiva concentrazione dell'analisi della gestione sui dati del 1° livello, con la delega ai centri di responsabilità del controllo sui dati del 2° livello. Il primo livello di analisi si è sostanzialmente concretizzato in confronti dei consuntivi annuali con gli obiettivi di piano e con i consuntivi dell'anno precedente ed in confronti fra i consuntivi quadrimestrali. Particolare risalto assume l'analisi dei risultati complessivi del singolo centro di responsabilità, sviluppata nel primo capitolo di ciascun referto.

L'analisi dei risultati delle strutture territoriali di 2° livello e per tipo di ufficio, e di cui la Corte non è a conoscenza, è invece orientata — secondo quanto riferito dall'Amministrazione — a valutare esclusivamente le potenzialità di sviluppo dell'efficienza nei Dipartimenti, raffrontando le strutture più efficienti con quelle meno efficienti.

Nel 1998 è stata avviata la sperimentazione del Sistema di Valutazione dei Dirigenti (SIVAD) limitatamente alla Direzione regionale delle entrate per il Lazio ed alla Direzione centrale per gli affari generali e l'amministrazione del personale. Dopo una prima fase in cui si è provveduto alla formazione dei valutatori, si è proceduto all'assegnazione degli obiettivi ai dirigenti ed ai reggenti degli uffici di livello dirigenziale interessati alla sperimentazione. Per seguire l'andamento di tale sperimentazione è stato costituito un apposito gruppo di lavoro che ha avuto il compito di definire le linee guida per la consuntivazione dei risultati ottenuti dai dirigenti e in base ai quali gli stessi verranno poi valutati.

Ciò detto, va ripreso il discorso sui limiti e sulle potenzialità del sistema di PPC, dando sistematicamente conto ed opportunamente valutando le controdeduzioni fatte pervenire dall'Amministrazione in merito ai rilievi formulati dalla Corte nella relazione al Parlamento dello scorso anno.

Per quanto riguarda il funzionamento del sistema di PPC, infatti, nel riconoscere la fondatezza dei rilievi della Corte in ordine al quasi inesistente sviluppo sul piano informatico e sulla carenza di idonei indicatori gestionali per misurare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa, l'Amministrazione ne sottolinea il carattere tuttora sperimentale e ne preannuncia, insieme con significative innovazioni a partire già dal biennio 1999/2000, il probabile completamento con la Direttiva per l'anno 2000. Più in particolare, il Dipartimento delle entrate evidenzia che nel biennio 1997-98 è stata ampliata la griglia delle attività dirette, con l'introduzione del concetto

di “prodotto rappresentativo”, che ha innovato rispetto a quello di “prodotti critici” della Direttiva per il 1996, con l'intendimento di incrementare le attività produttive. Il Dipartimento delle dogane, da parte sua, preannuncia, a partire dall'esercizio 1999, la realizzazione di procedure informatiche per la rilevazione automatica delle informazioni relative ai prodotti già presenti nel sistema informativo doganale, la “mensilizzazione” della consuntivazione per i prodotti più significativi, “l'affinamento” delle capacità di lettura e di utilizzo dei dati della consuntivazione da parte dei centri di responsabilità di tutti i livelli, il potenziamento degli strumenti informatici. Lo stesso Dipartimento preannuncia, altresì, una prima sperimentazione, a partire dal biennio 1999-2000, in materia di introduzione di sistemi di programmazione e controllo operativo, da sviluppare di pari passo con l'evoluzione del controllo direzionale e in coerenza con il controllo strategico.

Relativamente alle considerazioni formulate dalla Corte in merito all'utilizzo delle modalità dell'*actual standard*, l'Amministrazione concorda con la tesi che, volendo simulare un mercato concorrenziale, sarebbe più corretto “valorizzare” la produzione con lo *standard tecnico* anziché con l'*actual standard*, ma chiarisce che i “rendiconti sperimentali di produzione” vengono, in realtà, redatti sulla base del tempo medio programmato (tecnica del costo effettivo programmato). Con l'eccezione dell'attività di controllo e verifica, per la quale il ricorso agli *standard* effettivamente avviene utilizzando i dati che il sistema rileva automaticamente nell'ambito di specifiche procedure, l'impiego di tale metodo di valutazione, definito nel 1997, non è stato possibile, né in quell'anno, in quanto gli *standard* di produzione non erano disponibili, né nel 1998, non essendo ancora disponibile (né si prevede che lo sarà nel breve — medio termine) una procedura informatica per la rilevazione della produzione con il dettaglio richiesto dal sistema degli *standard*. Conseguentemente, ai fini della valutazione dei risultati di gestione, i confronti possibili sono allo stato — e con l'eccezione, di cui si è appena detto, per le attività di controllo e verifica — solo tra il livello di efficienza programmato e il livello di efficienza consuntivato, e non anche con il livello di efficienza teoricamente conseguibile (derivabile, appunto, dallo *standard* — sia esso *actual* o anche *tecnico*).

Su questo punto svolge puntuali considerazioni il Dipartimento del territorio, il quale, pur concordando con la Corte che in tal modo si viene di fatto a dare equivalenza tra produzione e costi, chiarisce che lo sviluppo conseguito dal sistema di PPC consente di far riferimento soltanto ai tempi derivanti dal rapporto tra le risorse impiegate sui vari processi e tutti i prodotti resi nel processo. I prodotti a programma ed a consuntivo vengono pertanto “valorizzati” attraverso il *moltiplicatore fisso* (presupposto di rendimento medio nazionale definito in sede di programmazione operativa annuale), mentre i parametri gestionali — quali margine lordo, efficienza operativa, risultato riassuntivo di gestione, efficienza gestionale — risultano come differenze (e/o rapporti) tra il “valore” della produzione ed i costi diretti ed indiretti, ivi compresi i ricarichi delle strutture direzionali e di staff sostenuti (a programma ed a consuntivo). Pur con queste limitazioni, il sistema è risultato comunque utile in quanto fornisce un metro di misura, sia per rilevare eventuali miglioramenti/peggioramenti nel periodo considerato, nell'aggregato e distintamente per le circa trecento strutture operative dipendenti dai dieci compartimenti, sia per contenere il numero di ore assegnate nella griglia degli obiettivi per le missioni di tipo indiretto, e sia, infine, per tendere a conseguire il presupposto di rendimento medio nazionale su ciascun processo.

Tanto più vanno quindi lamentati i rischi di involuzione e di perdita di concretezza che appaiono evidenti dalla eliminazione della possibilità di una serie di raffronti intertemporali ed interdipartimentali per la mancata soluzione di problemi di disomogeneità o di inadeguatezza dei dati da utilizzare e per le continue operazioni di "riposizionamento" poste in essere. Cessando di investire nei sistemi di controllo di gestione e di controllo interno, il risultato non può che essere quello del rapido peggioramento della loro qualità e della loro pratica inutilità ed al limite anche del rischio che vengano addirittura a costituire fonti di contrasti interni e di scorretta percezione della realtà amministrativa nelle sue diverse articolazioni.

5.2.- Il progetto delle agenzie fiscali

Lo schema di decreto legislativo recentemente approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri e recante riforma dell'organizzazione del Governo, ai sensi degli articoli 11, comma 1, lett. a) e 12 della legge 15 marzo 1997, n.59 contiene, al Capo II, specifiche disposizioni di radicale riorganizzazione dell'amministrazione del Ministero delle finanze. Secondo tale schema, infatti, si prefigura un "ministero snello," il cui asse portante sarà rappresentato da "quattro agenzie fiscali" (entrate, dogane, territorio e demanio), aventi natura giuridica di "ente pubblico", alle quali vengono trasferite le funzioni attualmente esercitate dagli attuali dipartimenti e quelle connesse svolte da altri uffici del ministero. A tali agenzie le regioni e gli enti locali potranno attribuire, in tutto o in parte, la gestione delle funzioni ad essi spettanti, regolando con autonome convenzioni le modalità di svolgimento dei compiti e degli obblighi che ne conseguono.

Nell'ancora insufficiente cognizione dei complessivi aspetti operativi della riforma, che dovrà, peraltro, passare al vaglio - consultivo, ma determinante per espressa dichiarazione del Governo, dell'apposita Commissione parlamentare - si può solo fare qualche considerazione di carattere generale in ordine alle condizioni necessarie per assicurare l'idoneità della riforma ad effettivamente innovare rispetto al tradizionale modello burocratico. Infatti, al di là delle considerazioni di politica legislativa che coinvolgono anche la reale capacità e volontà di portare a compimento i processi riformatori, non può certo dirsi che la sola mutazione dei dipartimenti in "enti pubblici" di *per se* garanzia di successo. Esempi anche recenti - dalle Poste alle Ferrovie - dimostrano che il passaggio da una struttura "ministeriale" ad "ente pubblico" non impedisce che si trasferiscano e continuino a perpetuarsi in capo a quest'ultimo i difetti e le incrostazioni burocratiche tipiche della prima, a tal punto che nei casi citati lo stesso passaggio alla "S.p.A." non è risultato affatto decisivo per un cambiamento in senso efficiente della gestione.

Con specifico riguardo allo schema del decreto legislativo, va peraltro osservato che, avendo le Agenzie fiscali natura di enti pubblici non economici, esse sono assoggettate, come tali, alla normativa pubblicistica del DPR 696/79, che ben

poco si discosta, in quanto a gravosità e complessità delle procedure, da quelle dettate dalla legge di contabilità generale dello Stato alla quale si devono attualmente attenere i Dipartimenti. Più in generale, l'attività delle agenzie, data la natura delle stesse, continuerà ad essere disciplinata dalla normativa di diritto pubblico e non già dal codice civile.

Nello stesso tempo non si può fare a meno di rilevare l'incongruità della nuova disciplina alla quale le agenzie fiscali sarebbero assoggettate in materia di controlli esterni: diversamente statuendo rispetto alla disciplina del controllo prevista in via generale per le agenzie (controllo della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n.20), lo schema di decreto legislativo prevede, infatti, che sulle agenzie fiscali la Corte dei conti eserciti il solo controllo sulla gestione finanziaria, con le modalità previste dalla legge 21 marzo 1958, n.259, riferendo al Parlamento anche avvalendosi delle indicazioni fornite dalle apposite strutture di controllo interno previste dai rispettivi statuti. In questo modo, da una parte si avrebbe una moltiplicazione del numero degli organi di controllo interno (quattro collegi dei revisori e quattro servizi di controllo interno) ed esterno (quattro uffici di controllo della Corte), mentre, dall'altra, verrebbe meno, di diritto e di fatto, la possibilità di un controllo penetrante sulla gestione delle entrate. Tenuto conto della ben maggiore rilevanza pubblicistica che non può non essere riconosciuta all'accertamento ed alla riscossione dei tributi, non si comprende la *ratio* in base alla quale l'attività relativa debba essere l'unica a dover essere sottratta al modulo del controllo di gestione previsto dalla legge 20/94, e che si applicherebbe, invece, alle altre agenzie (agenzia per le normative ed i controlli tecnici, agenzia per la proprietà industriale, agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture, agenzia per la formazione e l'istruzione professionale), ivi compresa l'agenzia di protezione civile, per la quale, come per le agenzie fiscali, è prevista una disciplina differenziata.

5.3.- *Dichiarazione ed accertamento unico ed uffici unici delle entrate*

La riforma del sistema impositivo, attuata con il provvedimento collegato alla legge finanziaria per il 1997 (legge n.662/1996) ed i relativi decreti attuativi, ha operato nel senso di accelerare il processo di innovazione organizzativa che era da tempo apparso indispensabile per migliorare il grado di adesione spontanea dei contribuenti all'adempimento dell'obbligazione tributaria e per accrescere l'efficacia e l'efficienza dell'azione di prevenzione e di repressione della violazione delle leggi tributarie. Nella stessa direzione hanno anche spinto le due ulteriori leggi delega settoriali di riforma e i conseguenti decreti legislativi emanati in materia di riordino della riscossione coattiva⁷⁹ e di revisione della disciplina concernente l'imposta sugli spettacoli⁸⁰.

⁷⁹ Legge 28 settembre 1998, n.337. In attuazione della legge delega è seguito il decreto legislativo 26 febbraio 1999, n.46, modificativo del DPR 29.9.1973, n.602.

⁸⁰ Legge 3 agosto 1998, n.288. In attuazione di tale legge sono stati emanati due decreti legislativi: il D.lgs.23.12.1998, n.504, con il quale è stata riordinata l'imposta unica su concorsi pronostici e sulle

Particolarmente incisive sono le innovazioni introdotte nelle procedure di **presentazione delle dichiarazioni** ed in quelle di **versamento dei tributi**.

Con riguardo al primo aspetto, l'art.7 del D.lgs.9 luglio 1997, n.241, che ha introdotto disposizioni concernenti la semplificazione degli adempimenti dei contribuenti in sede di dichiarazioni dei redditi e di imposta sul valore aggiunto, nonché la modernizzazione del sistema di gestione delle dichiarazioni, ha sostituito l'art.12 del DPR 29 settembre 1973, n.600, stabilendo che le dichiarazioni dei redditi vengano presentate con il nuovo modello UNICO agli sportelli delle banche e delle poste e tramite i CAAF. Le dichiarazioni sono da questi soggetti trasmesse per via telematica direttamente in Anagrafe tributaria che, così, le acquisisce in tempo reale⁸¹. La nuova modalità di presentazione delle dichiarazioni ha trovato applicazione già con il 1998⁸².

Questa innovazione ha portato, fra l'altro, alla **soppressione dello schedario generale dei titoli azionari**, ed alla trasmissione per via telematica anche delle comunicazioni relative agli utili distribuiti dalle società per azioni⁸³.

Le disposizioni assai innovative introdotte in materia di dichiarazione e di accertamento unico hanno reso non più procrastinabile l'**attivazione degli uffici unici delle entrate**, in sostituzione della struttura parcellizzata, per tipologia d'imposta, dei vecchi uffici finanziari. Nel 1998 l'attivazione degli uffici delle entrate è stata pertanto avviata su larga scala, dopo la fase sperimentale svoltasi nel 1997 con undici "uffici pilota". Nel corso dell'anno sono stati, infatti, attivati 66 uffici delle entrate e 30 sezioni staccate⁸⁴.

In base all'art.75, comma 3, del DPR n.287 del 1992, gli uffici delle entrate sono chiamati a svolgere le funzioni dei soppressi uffici delle imposte dirette, del registro e dell'IVA, nonché le funzioni già demandate alle ex intendenze di finanza. Il rischio, pertanto, era — e tuttora resta — che, ereditandole attribuzioni delle preesistenti strutture, gli uffici delle entrate finiscano con il risolversi in un semplice assemblaggio dei limiti e delle contraddizioni dei vecchi uffici. Di tale rischio l'Amministrazione era, però, pienamente consapevole, tant'è che si è posta l'obiettivo di costituire una struttura

scommesse, con decorrenza 18.02.1999, e il D.lgs.26.02.1999, n.60, riguardante il riordino dell'imposta sugli spettacoli. Tale ultimo decreto prevede l'eliminazione, dal 1° gennaio 2000, della vecchia imposta sugli spettacoli, di cui al DPR 640/72, e la sua sostituzione con un'imposta sugli intrattenimenti, destinata a gravare solo su una parte delle manifestazioni, e l'assoggettamento al regime ordinario dell'IVA dei soggetti esercenti (diversamente graduato a seconda delle tipologie).

⁸¹ Come previsto dallo stesso art.7 del D.lgs.9 luglio 1997, n.241, le modalità di svolgimento del servizio di ricezione delle dichiarazioni da parte delle banche e dell'Ente Poste Italiane, compresa la misura del compenso spettante e le conseguenze derivanti dalle irregolarità commesse nello svolgimento del servizio sono state stabilite mediante convenzioni. Le convenzioni in questione sono state stipulate in data 28 maggio 1998 con le Poste Italiane SpA e in data 9 maggio 1998 con l'ABI.

⁸² Alla data del 31 dicembre 1998 erano pervenute circa 7,5 milioni di dichiarazioni (modelli 730 e modelli "UNICO". L'acquisizione dei dati contenuti nelle dichiarazioni presentate nel 1997 è stata, invece, ancora affidata al CNC (Consorzio Nazionale Concessionari), eccezione fatta per i modelli c.d. "PC" acquisiti direttamente con i sistemi ottici in dotazione ai Centri di servizio.

⁸³ Cfr. DM 4 febbraio 1998 e DD 11 agosto 1998.

⁸⁴ Un primo blocco (23 uffici più una sezione staccata) a luglio e successivamente, in quattro fasi, con separati decreti direzionali, gli altri 43 uffici e 29 sezioni staccate.