

nuova, che non ripeta al suo interno la vecchia frammentazione organizzativa per tributi, ma unifichi tutti i processi intorno a due funzioni fondamentali (servizi ai contribuenti e attività di controllo), avendo di mira la posizione del contribuente nella sua unitarietà, al fine, da un lato, di facilitare la lotta all'evasione grazie alle possibilità di riscontri e di conoscenza consentite dalla ricostruzione di un curriculum fiscale personale integrato, e, dall'altro, di rendere meno oneroso e complicato il rapporto fisco/contribuente. Gli uffici vengono conseguentemente strutturati in due aree operative: l'area "servizi e relazioni con il contribuente" e l'area "controllo", ovviamente supportate dall'unità di direzione e segreteria.

La riorganizzazione in corso è molto impegnativa e può rappresentare il vero punto di svolta verso un modulo operativo più consono alle sfide che l'Amministrazione si trova ad affrontare o può, alternativamente, portare all'aggravamento delle difficoltà di funzionamento. Il rischio dovrebbe essere tuttavia scongiurato dalla cura con cui la riorganizzazione è stata preparata, prima con gli uffici pilota e poi con l'attività di formazione, per la quale è in corso di attuazione uno specifico piano articolato in quattro fasi (formazione manageriale, formazione di base, sviluppo di professionalità polivalenti, stage di formazione presso gli uffici delle entrate già operanti).

Non si dispone allo stato di elementi per valutare se l'obiettivo sia stato raggiunto ed il rischio sia stato evitato. L'Amministrazione ha tuttavia riferito sulle conclusioni tratte dai risultati conseguiti e dai prodotti forniti dagli uffici "pilota" nel loro primo anno di attività. Il giudizio è nel complesso positivo. Particolarmente soddisfacente viene giudicata l'attività svolta con riguardo all'aspetto relativo all'informazione e all'assistenza dei contribuenti. Le maggiori difficoltà avrebbero riguardato l'area controllo e vengono dall'Amministrazione ascritte all'indisponibilità delle nuove procedure informatiche, "la cui realizzazione, anche a causa della concomitanza con l'ampia riforma fiscale entrata in vigore il 1° gennaio 1998, ha accusato un certo ritardo".

Si confermano, così, da un lato, i problemi di sovraccarico indotti sull'Amministrazione dalla riforma e, dall'altra, le persistenti inadeguatezze del sistema informativo. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto, vanno anzi richiamate le carenze a tal proposito evidenziate nel referto concernente l'indagine sull'attività di accertamento tributario approvato dalla Sezione del controllo con deliberazione n. 78/98 del 24 aprile 1999⁸⁵ e che richiedono di essere superate per poter assicurare l'integrazione dei dati relativi a tutte le fasi dell'attività di accertamento che si susseguono a partire dall'attivazione del controllo (svolgimento del controllo, contenzioso) fino alla sua concreta conclusione (riscossione). A tal proposito, l'Amministrazione dà conto degli strumenti adottati e che, unitamente alla predisposizione di statistiche più mirate, dovrebbero consentire di effettuare un'analisi di costi-benefici dell'attività di accertamento svolta dagli uffici e di migliorarne così la

⁸⁵ I punti evidenziati nel referto e richiamati dalla stessa Amministrazione riguardano: la carenza di dati di collegamento tra i controlli tributari svolti nei singoli anni e i dati sulla sorte dei medesimi dopo il contenzioso; l'esistenza di duplicazioni informatiche; la mancanza di rilevazione di dati sull'imposta esigibile dopo il contenzioso; la mancanza di applicazioni *software* per le aggregazioni dei dati scaturiti dai singoli controlli; la mancanza di integrazione con il sistema informativo dei concessionari per collegare la fase dell'accertamento con quella della riscossione.

programmazione in modo da indirizzare l'azione di accertamento verso attività più proficue in relazione alla capacità operativa assorbita.

Una prima informazione riguarda il circuito integrato di monitoraggio accertamento - contenzioso - riscossione che, avviato da lungo tempo, sarebbe attualmente in fase di completamento. In particolare, i Piani tecnici d'automazione per il 1998 e per il 1999 prevedono un nuovo modo di organizzazione e di gestione dei dati e delle informazioni disponibili⁸⁶ e nuovi sistemi di supporto e di monitoraggio dei processi di servizio nell'ambito dell'accertamento che consentono anche la condivisione e lo scambio di informazioni. Tali processi coinvolgono tutti i servizi, dall'avvio dell'attività istruttoria fino al controllo della riscossione⁸⁷. Anche grazie alla forte spinta a collegare i dati degli accertamenti con gli esiti finali che viene dalla procedura per l'attribuzione a titolo di compenso incentivante della quota del 2% degli importi riscossi a titolo definitivo a seguito di attività di controllo, si prevede che la procedura di abbinamento automatico dei dati di accertamento con quelli di riscossione sarà operativa intorno alla fine del 1999⁸⁸.

Tra le innovazioni procedurali e comportamentali più importanti che sono state introdotte va senza dubbio evidenziato l'ampio ricorso all'istituto dell'autotutela, utilizzato su larga scala per dare soluzione ai problemi derivanti dai ruoli in pagamento nell'aprile 1998, riguardanti la liquidazione delle dichiarazioni dei redditi ex art.36/bis del DPR n.600/73 e la liquidazione delle dichiarazioni integrative di cui alla legge n.413/91. Utilizzando l'istituto dell'autotutela l'Amministrazione ha voluto evitare che, con riferimento ad iscrizioni a ruolo illegittime o infondate, si producessero danni e pregiudizi ai contribuenti ed all'Amministrazione stessa in virtù del principio di soccombenza. Con un'apposita circolare emanata nel marzo 1998⁸⁹ è stato chiarito come l'esercizio del potere di autorutela includa logicamente anche quello di sospensione della riscossione delle cartelle di pagamento, sospensione necessaria per consentire agli uffici interessati di valutare la legittimità e la fondatezza degli atti emessi, prima di emanare l'eventuale provvedimento di annullamento.

Un'altra condivisibile scelta di principio operata dall'Amministrazione è stata quella di individuare non solo le cartelle errate per poterle annullare, ma anche quelle contenenti sanzioni irrogate in base alla precedente normativa per poterle correggere applicando, nel rispetto del principio del *favor rei*, le nuove disposizioni dettate dai decreti legislativi nn.471, 472 e 473 del 18 dicembre 1997, entrati in vigore il 1° aprile 1998.

Funzionali all'attuazione del nuovo modello organizzativo sono anche le modifiche apportate con il DM 19 novembre 1997, n.423 al DPR n.287 del 1992 per consentire l'istituzione sin dal 1° gennaio 1998⁹⁰ dei Centri di servizio delle imposte dirette e indirette, senza dover attendere che venisse prima completato il processo di attivazione

⁸⁶ Si tratta della c.d. *Data warehouse* per l'accertamento.

⁸⁷ C.d. *workflow* per l'accertamento e strumenti di *groupware*.

⁸⁸ Attualmente è in fase sperimentale la procedura che consente di rilevare l'ammontare delle riscossioni conseguite nel corso del 1997 per l'attività di "accertamento con adesione per il 1994" (versamenti eseguiti dai contribuenti a seguito di contraddittorio ai sensi dell'art.3 del DL 29 aprile 1996, n.230, da abbinare alle istanze del 1994).

⁸⁹ Circolare n.77/E del 6 marzo 1998.

⁹⁰ Con DD 29 dicembre 1997.

degli uffici delle entrate. I nuovi uffici, infatti, assorbono, da un lato, le competenze dei vecchi centri di servizio delle imposte dirette, e, dall'altra, assumono, in base all'art.40 del predetto DPR n.287/92, ulteriori compiti, quali la ricezione ed il controllo formale delle dichiarazioni dei redditi e dell'IVA e una serie di attività accessorie in materia di accertamento, contenzioso e riscossione. Con l'attivazione dei nuovi Centri di servizio gli uffici delle entrate possono concentrarsi sul controllo sostanziale delle dichiarazioni al quale verranno ad essere così destinate maggiori risorse, mentre in diversi casi (ad esempio, per i rimborsi d'imposta di cui agli artt.37 e 38 del DPR n.600/73) vengono eliminati una serie di passaggi e di comunicazioni che appesantivano l'attività degli uffici finanziari, con indubbi effetti di semplificazione dell'*iter* procedimentale.

Sempre nel 1998 sono stati attivati anche i **Comitati tributari regionali**⁹¹, nella nuova composizione e con la nuova procedura decentrata di nomina⁹² definita con il decreto legislativo 9 luglio 1997, n.235, emanato in attuazione della delega contenuta nell'art.3, comma 134, della legge 662 del 1996. Con le modifiche introdotte è stata ridimensionata la presenza dei funzionari dell'Amministrazione finanziaria, mentre sono aumentati il peso e la rappresentatività della componente esterna⁹³.

L'attivazione dei Comitai tributari regionali è avvenuta in una duplice ottica. La prima è quella di far concorrere i rappresentanti delle istituzioni locali e delle forze economico-sociali all'attività di analisi delle condizioni economico-produttive delle regioni finalizzata alla programmazione dei controlli ed all'attività di monitoraggio degli effetti dei provvedimenti fiscali sull'economia anche ai fini dell'adeguamento degli studi di settore alle realtà locali. La seconda ottica è quella di favorire, attraverso la congrua rappresentanza delle diverse istanze dei poteri locali (Regioni, Provincie e Comuni), un progressivo avvicinamento a un sistema di federalismo fiscale. A proposito di questi Comitai, mentre in passato si poteva paventare, con le funzioni ambigue loro attribuite, il rischio della *politicizzazione* dell'attività di controllo, da un lato, o la loro esistenza solo di facciata, dall'altro, va detto che oggi essi possono, invece, assolvere una funzione essenziale e loro abbastanza congeniale — quella dell'adeguamento degli studi di settore alle specifiche realtà territoriali.

5.4.- *Versamenti unificati e riforma del sistema di riscossione*

A decorrere dal maggio 1998 sono diventate operative anche le innovazioni di semplificazione degli adempimenti dei contribuenti concernenti l'introduzione del sistema di versamenti unificati prevista dalla norma di delega dell'art.3, comma 134.

⁹¹ Non sono stati ancora attivati quelli dell'Abruzzo, della Sicilia e della Val d'Aosta.

⁹² Demandata ai direttori regionali delle entrate.

⁹³ Sono previsti ora anche i rappresentanti degli ordini professionali, delle associazioni delle banche, dei concessionari della riscossione e delle associazioni dei consumatori, mentre prima erano previsti solo i rappresentanti degli enti territoriali, delle Camere di commercio e dei sindacati, oltre che del Ministero del lavoro. Il numero dei componenti esterni è però diminuito da 17 a 14 — grazie all'introduzione di una sorta di "plurirappresentanza" (ad esempio, un solo rappresentante per tutte le organizzazioni sindacali più rappresentative in sede locale ed, analogamente, un solo rappresentante per gli ordini professionali dei commercialisti, dei ragionieri e dei consulenti del lavoro).

della legge 23 dicembre 1996, n.662, e dal relativo decreto legislativo di attuazione 9 luglio 1997, n.241. Sulla base di tali disposizioni, tutti i soggetti titolari di partita IVA hanno potuto, mediante un unico modello di versamento (F24), provvedere a pagare le imposte erariali, quelle regionali ed i contributi previdenziali di spettanza dell'INPS, fruendo nel contempo della possibilità di compensazione con i crediti vantati nei confronti degli Enti medesimi. In tal modo, le scadenze dei versamenti fiscali e contributivi si sono drasticamente ridotte, riducendo di tre quarti il numero dei versamenti annui (da circa 60 a 15)⁹⁴.

L'entrata in funzione ed il rodaggio del nuovo sistema di versamenti sono avvenuti con il monitoraggio della Direzione centrale per la riscossione, individuata con decreto 22 maggio 1998, n.183 come la "struttura di gestione"⁹⁵ incaricata di rilevare le eventuali difficoltà di attuazione e di effettuare gli interventi correttivi necessari. Operativamente, però, la "struttura di gestione" funziona mediante stipula di apposita convenzione con la Società Generale di Informatica, che, conseguentemente, fornisce supporto, assistenza e consulenza per l'identificazione degli importi riscossi, per la loro definizione ed assegnazione e per il controllo del sistema⁹⁶.

Il monitoraggio si è rivelato indispensabile per superare i problemi iniziali derivanti dalla non corretta trasmissione — da parte delle banche, dei concessionari e delle poste — dei flussi informativi di dettaglio⁹⁷, con la conseguente generazione, nei primi mesi di funzionamento del nuovo sistema, di consistenti somme non attribuibili per mancanza dei riscontri contabili necessari alla corretta distribuzione delle somme incassate fra i diversi creditori. Secondo quanto riferito dall'Amministrazione, la maggiore criticità si è registrata nel mese di maggio, con la progressiva normalizzazione nei tre mesi successivi. A partire dal mese di settembre, il sistema è andato a regime, consentendo di ripartire fra gli enti percettori il 99,4% delle somme incassate (374.622 mld su 377.169).

Il sistema dei versamenti unificati si può, quindi, considerare ormai a regime⁹⁸ e le aspettative di semplificazione e di maggiore efficacia legate alla sua attuazione, se si eccettuano le difficoltà lamentate in ordine alla compilazione del modello F24, non sembra siano andate deluse. L'effetto di semplificazione più rilevante è, come si è accennato, quello dell'alleggerimento del numero dei rimborsi d'imposta prodotto dalla possibilità della compensazione tra debiti e crediti relativi a vari tributi e contributi⁹⁹ nel contesto dei versamenti unificati. Già nel 1998, nonostante l'attivazione del sistema sia

⁹⁴ I versamenti vengono effettuati presso le banche delegate (circa 900 istituti), i concessionari della riscossione (103 aziende) e le agenzie postali (circa 12.000), che acquisiscono le relative informazioni e le trasmettono al ministero delle finanze. Gli intermediari della riscossione, a loro volta, versano le somme incassate in una contabilità speciale del bilancio statale, appositamente istituita presso la Banca d'Italia e, contestualmente, forniscono i flussi informativi di dettaglio delle deleghe di pagamento.

⁹⁵ Prevista dall'art.22 del D.lgs.9.7.1997, n.241.

⁹⁶ Con decreto ministeriale 29 ottobre 1998 è stato anche istituito il "Comitato di vigilanza" sulla Struttura di Gestione.

⁹⁷ Tenuto anche conto dei grandi volumi trattati dal sistema nel suo complesso (39 milioni di deleghe di pagamento, 122.000 bonifici in entrata predisposti in Banca d'Italia).

⁹⁸ Con DPCM del 7.1.1999 è stata anticipata al 1999 la fruizione da parte delle società; con il D.lgs. n.422/98 il sistema è stato esteso ai soggetti non titolari di partita IVA; inoltre, si è dato corso all'implementazione degli Enti serviti (INAIL, ENPALS ed INPDAP).

⁹⁹ Con il sistema precedente la compensazione era possibile solo per situazioni debitorie e creditorie riferentisi ad un medesimo tributo.

avvenuta (maggio 1998) quando era ormai scaduto il termine di presentazione della dichiarazione IVA, le compensazioni hanno raggiunto l'importo di 4.648 mld¹⁰⁰. I dati parziali per il 1999 comunicati dall'Amministrazione indicano una chiara accelerazione, in quanto in poco più di tre mesi (dal 1° gennaio al 9 aprile) le compensazioni avevano superato i 3.308 mld, grazie al raddoppio degli importi relativi all'IVA per l'intero 1998 (da 1.556 a 3.017 mld). I vantaggi derivanti dall'applicazione di questo istituto riguardano soprattutto i contribuenti, per i quali spariscono i lunghi tempi di attesa a loro carico, ma anche l'Amministrazione, sia perché si evita la corresponsione di interessi per rimborsi eseguiti in ritardo, sia per gli effetti di maggior trasparenza e certezza dei flussi di entrata. L'istituto della compensazione non cancella, naturalmente, la necessità per l'amministrazione di controllare la fondatezza giuridica dei crediti dichiarati e fruiti dai contribuenti, così come i versamenti unificati non cancellano la necessità per il contribuente di calcolare gli importi dovuti per ciascuna imposta o contributo.

Un secondo ordine di vantaggi dell'introduzione del sistema dei versamenti unificati, vista congiuntamente alle nuove modalità di presentazione telematica delle dichiarazioni, consiste nel virtuale superamento delle disfunzioni relative al meccanismo di incrocio dei dati sugli acconti e sui saldi risultanti presso gli istituti bancari, gli uffici postali e i concessionari della riscossione, da un lato, e l'Anagrafe tributaria, dall'altro, e che sono in buona parte responsabili del non ancora esauritosi fenomeno delle "cartelle pazze" e che ancora in questi giorni hanno indotto l'Amministrazione, prima di procedere ad iscrizioni a ruolo per l'annualità d'imposta 1994 che potrebbero rivelarsi ingiustificate alimentando una vampata di ricorsi, a nuovamente rivolgersi ai contribuenti perché documentino gli avvenuti versamenti.

Di tipo più mirato e specifico, ma di impatto comunque significativo, una serie di altri interventi:

- **soppressione dei servizi autonomi di cassa degli uffici del registro e degli uffici IVA, con il trasferimento delle relative incombenze ai concessionari della riscossione**¹⁰¹;
- **estensione, a decorrere dal 1° luglio 1999, della modalità di riscossione coattiva a mezzo ruolo anche alle entrate dello Stato diverse dalle imposte sui redditi, introdotta dall'art.17, comma 1, del D.lgs.26 febbraio 1999, n.46: le singole amministrazioni pubbliche, titolari di crediti infruttuosamente perseguiti, non dovranno, quindi, fare più ricorso all'iscrizione nei campioni demaniali, la cui inefficacia era stata argomentata e documentata dalla Corte nello specifico referto approvato con deliberazione n.103/98 del 24 aprile 1998 della sezione del controllo**¹⁰²;

¹⁰⁰ Il grosso delle compensazioni riguarda l'IRPEF (2.926 mld) e l'IVA (1.556 mld).

¹⁰¹ D.lgs.9 luglio 1997, n.237.

¹⁰² Come riconosciuto dalla stessa Amministrazione, dovranno, naturalmente, essere gestiti ad esaurimento, secondo la vecchia procedura di cui al RD n.639/1910, i crediti risultanti attualmente iscritti nei campioni demaniali, a meno che non venga introdotta un'apposita disposizione normativa che ne preveda la cancellazione dai registri del demanio e la loro contestuale iscrizione a ruolo, magari previo espletamento di una procedura selettiva di valutazione secondo i criteri di classificazione dei crediti stabilita dall'art.265 del regolamento di contabilità generale dello Stato.

- **superamento del vincolo di territorialità del versamento**, con la possibilità, per il contribuente, di pagare presso un qualunque intermediario della riscossione (concessionario, banca o posta) sul territorio nazionale, non essendo più vincolato dalla sede dell'ufficio tributario di competenza¹⁰³;
- attuazione sul piano operativo della previsione legislativa¹⁰⁴, della possibilità di effettuare i **pagamenti in materia di tasse automobilistiche tramite le rivendite dei generi di monopolio**.

Prima di concludere sul punto, va riferito sulle conclusioni degli approfondimenti sulle **riscossioni operate da ACI e SIAE** preannunciati nelle due precedenti relazioni al Parlamento, ed a cui si è già fatto riferimento nel capitolo sulla gestione dell'entrata, nel paragrafo dedicato all'analisi sui resti da versare. L'indagine programmata in merito dalla Sezione del controllo¹⁰⁵ ha, infatti, consentito di accertare che fino a tutto il 1997, in violazione del principio del bilancio al lordo, le entrate relative alle tasse automobilistiche ed all'imposta sugli spettacoli sono state iscritte al netto degli aggi e dei compensi di riscossione spettanti all'ACI ed alla SIAE in qualità di enti riscuotitori, spese che, pertanto, non hanno mai trovato rappresentazione in bilancio¹⁰⁶. Proprio in risposta alle sollecitazioni pervenute dalla Corte attraverso le richieste istruttorie per lo svolgimento di tale indagine, con il provvedimento di assestamento del bilancio per l'anno 1998 è stato istituito, nello stato di previsione del Ministero delle finanze e nell'ambito dell'Unità previsionale 4.1.1.0 (funzionamento), il capitolo 3448 - *Spese per i compensi all'Automobil Club d'Italia ed alla Società italiana degli autori ed editori*, con una previsione definitiva di competenza di 300 mld. E' evidente, quindi, che si è voluto così predisporre lo strumento necessario per poter bilanciare dal lato della spesa l'iscrizione al lordo - iniziata anch'essa con il rendiconto 1998 - delle entrate derivanti dalle imposte in questione.

Secondo quanto riferito dall'Amministrazione, a seguito di tale appostazione di bilancio, si è provveduto alla regolazione contabile in acconto dei compensi trattenuti in base a convenzione dall'ACI e dalla SIAE nel periodo gennaio - ottobre 1998. Ed infatti, in consuntivo, sul capitolo 3448 risultano impegni per 108 mld circa, 192 mld di economie e nessun pagamento. A conferma, poi, delle conclusioni dell'indagine prima detta, l'Amministrazione ha anche informato che "le regolazioni contabili effettuate per l'anno 1997 sono state restituite dalla Ragioneria Generale dello Stato in quanto, per detto esercizio, gli accertamenti in entrata sono stati effettuati al netto dei compensi".

Per quanto riguarda il futuro dei rapporti con i predetti enti riscuotitori, va ricordato che sia le tasse automobilistiche sia l'imposta sugli spettacoli hanno da ultimo subito radicali trasformazioni: le prime, con la loro devoluzione alle regioni; la seconda con la riforma introdotta dalla legge delega 3 agosto 1988, n.288, alla quale sono seguiti il D.lgs.23.12.1998, n.504, che ha disposto, con decorrenza 18.2.1999, il riordino dell'imposta unica sui concorsi pronostici e sulle scommesse ed il D.lgs.26.2.1999,

¹⁰³ Modifica normativa introdotta con il D. lgs.16.11.1998, n.422 all'art.4 del D. lgs. n.237/97.

¹⁰⁴ Art.17, commi 10, 11, 12 e 14 della legge 27.12.1997, n.449.

¹⁰⁵ Ufficio riscontro e vigilanza entrate, magazzini, officina carte valori, zecca, cassa speciale: *Rappresentazione in bilancio delle entrate per tasse automobilistiche e imposte sugli spettacoli e delle relative spese per aggi e compensi di riscossione*, Roma, 1° marzo 1999.

¹⁰⁶ Nel decennio 1988-1997 sono stati riconosciuti aggi e compensi all'ACI per circa 651 mld (senza considerare quelli relativi alla riscossione dell'imposta erariale di trascrizione) ed alla SIAE per circa 936 mld.

n.60, che ha soppresso, con decorrenza 1° gennaio 2000, l'imposta sugli spettacoli, sostituendola con una nuova imposta sugli intrattenimenti, per alcune tipologie di spettacoli, e con l'applicazione del regime normale dell'IVA, per altre.

A seguito di queste innovazioni nel sistema impositivo, non è stata più rinnovata la convenzione tra il Ministero delle finanze e l'ACI, venuta definitivamente a scadenza il 31 dicembre 1998, a seguito della proroga disposta dall'art.17, comma 14, della legge 27 dicembre 1997, n.449. L'ACI dovrà, pertanto, provvedere a completare tutti gli adempimenti concernenti le tasse automobilistiche fino all'anno 1998. E dovranno essere determinate in via definitiva le spettanze dell'ente per aggi e compensi.

Per quanto riguarda i rapporti con la SLAE, il decreto legislativo 26 febbraio 1999, n.60, che, come si è detto, ha sostituito all'imposta sugli spettacoli quella sugli intrattenimenti, all'art.11, comma 2, ha prorogato la convenzione tra il Ministero delle finanze e la SLAE fino al 31 dicembre 1999, ferme restando le percentuali di aggio per il 1997. Verrà stipulata una nuova convenzione con decorrenza 1° gennaio 2000, che riguarderà in via principale la nuova imposta sugli intrattenimenti, la quale ha, però, un campo di applicazione più ristretto di quello riguardante la vecchia imposta sugli spettacoli (e che si applicava anche ai giuochi e scommesse). Da parte dell'Amministrazione è stata pertanto manifestata l'intenzione di affidare alla SLAE attività di controllo, accertamento e riscossione anche di altre entrate erariali e locali, a cominciare dall'IVA da applicarsi in via ordinaria sulle attività escluse dall'imposta sugli intrattenimenti.

Sempre con riferimento alle innovazioni introdotte e da introdursi nel sistema di riscossione, va evidenziato che non risultano ancora superate le disfunzioni — già segnalate nelle relazioni sui precedenti rendiconti — relative al **sistema informativo degli Uffici Tecnici di Finanza (U.T.F.)** nell'ambito del Dipartimento delle dogane e imposte indirette: ad esclusione della Banca dati delle Ditte, infatti, gli UTF non sono stati ancora informatizzati. Oltre alle difficoltà di gestione che ne conseguono, va rilevato che a questa disfunzione sembra debbano essere in parte imputati anche i ritardi, ricorrentemente lamentati in sede parlamentare, in ordine ai tempi di comunicazione periodica, da parte del Ministero delle finanze, dei risultati di gettito delle entrate tributarie.

5.5.- L'Agenzia del demanio

Nel precedente paragrafo 3.5 dedicato all'analisi dei risultati della gestione dei beni dello Stato si è già dato conto dello stato di attuazione — per la verità non molto avanzato — del programma di dismissione di beni immobili dello Stato che non appaiono necessari al perseguimento di riconosciute finalità pubblicistiche. Nello stesso paragrafo si è anche fatto riferimento alle rilevanti carenze in termini di irrazionale distribuzione territoriale del personale e, soprattutto, alle insufficienze del sistema informativo (informazioni incomplete, non aggiornate e non relazionabili) che lo rendono sostanzialmente inutilizzabile a fini di gestione.

Resta, pertanto, solo da fare cenno ai problemi connessi con le prospettive di privatizzazione nel contesto del più generale disegno di riorganizzazione del Ministero delle finanze secondo il modello delle agenzie. A questo tema è, peraltro, dedicata la già ricordata indagine settoriale della Sezione del controllo¹⁰⁷.

Sulla scorta delle conclusioni di tale indagine, deve essere richiamata l'attenzione anzitutto sulla necessità che il nuovo modello organizzativo venga realizzato superando l'ambiguità che tuttora caratterizza la missione affidata al gestore degli immobili, e che — pronubi la frammentarietà della legislazione e l'ampiezza e varietà delle agevolazioni — oscilla tra la massimizzazione del risultato economico e la tutela di soggetti ritenuti deboli.

Va, poi, tenuto presente che all'ambiguità dei fini si aggiunge l'ambiguità (e l'evanescenza) del modello organizzativo, in bilico tra l'attuazione (in ritardo) della legge di riforma n.358/91 e del relativo Regolamento di esecuzione n.287/92 e il modello di agenzia previsto dal nuovo progetto di riforma dell'Amministrazione finanziaria, tra un modello di gestione diretta dei beni ed un modello di gestione indiretta attraverso i fondi immobiliari, tra gestione centralizzata e gestione decentrata (affidata alle Regioni ed agli Enti locali), tra un modello che intende privilegiare procedure di garanzia (pubblici incanti) ed un modello orientato a perseguire obiettivi di speditezza e di economicità (trattativa privata), tra un modello di controllo burocratico ed uno di controllo gestionale e dei risultati, e così via.

E' in questa luce che va vista l'iniziativa di trasformare le attuali strutture amministrative di gestione dei beni demaniali e patrimoniali in una delle quattro agenzie in cui si dovrebbe articolare l'attività operativa del Ministero delle finanze. Pur conoscendosi, allo stato, solo le attribuzioni di massima, l'agenzia del demanio, dovendo svolgere servizi di valutazione estimativa di elevato contenuto economico, dovrebbe configurarsi come ente pubblico economico. La sua missione viene, infatti, definita come quella di: "tenere un efficace sistema informativo sui beni del demanio e del patrimonio statale e la gestione con criteri di imprenditorialità, la vendita per quelli inclusi nei programmi di privatizzazione, la provvista, anche mediante l'acquisizione sul mercato, degli immobili necessari all'attività dello Stato e la gestione dei programmi di manutenzione ordinaria e straordinaria".

Diversamente da quella delle altre agenzie, che saranno necessariamente chiamate ad esercitare funzioni il cui espletamento richiederà il prioritario rispetto di ben precise garanzie di legalità e di imparzialità, l'attività dell'agenzia del demanio, essendo di natura prettamente economico-imprenditoriale, si dovrà ispirare ad oggettivi criteri di economicità e di efficienza, sia nella produzione, sia nella distribuzione dei servizi. In tale ottica, non appare coerente l'abbandono, per l'istituenda Agenzia del demanio, del modello di ente pubblico economico. Indipendentemente dalla formale qualificazione giuridica dell'Ente, dovrebbe

¹⁰⁷ 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.

comunque risultare chiaro come sia essenziale che il nuovo soggetto gestionale che si verrà a costituire:

- sia dotato di ampia facoltà decisionale;
- abbia una natura giuridica che tenda il più possibile ad avvicinarlo a quella di una società privata;
- abbia la effettiva capacità di misurarsi con il mercato, nel senso di saper garantire un livello di redditività più elevato dell'attuale, e comunque in linea con la consistenza di ogni singolo cespite e con la sua vocazione istituzionale;
- sia, pertanto, assoggettato ad un sistema di controllo dei soli risultati.

Nello stesso tempo dovrebbe risultare altrettanto chiaro che, ai fini della salvaguardia dell'interesse pubblico, non può, in ogni caso, essere ignorata l'esigenza di potenziare la capacità di indirizzo, valutazione e controllo delle strutture amministrative alle quali resterà affidata la funzione di indirizzo e controllo "politico" dell'Agenzia. Così come va anche qui richiamata l'esigenza, prima prospettata in via generale, di prevedere il mantenimento, per l'agenzia del demanio, del modulo di controllo successivo sulla gestione previsto dalla legge n.20/94.

5.6.- Il problema della riorganizzazione dei servizi doganali

Nel paragrafo relativo all'impiego delle risorse si è visto come, nelle sue controdeduzioni ai rilievi della Corte sulla mancanza di innovazioni che, sotto il profilo organizzativo si impongono a seguito della formazione del mercato interno europeo, il Dipartimento delle dogane si sia limitato a considerazioni di ordine generico. Senza offrire un'analisi dei costi dell'attività e della situazione dei servizi, ha riaffermato la necessità, non già di ridurre, ma di aumentare gli addetti. In particolare, è stata prospettata l'esigenza dell'immissione di nuovo personale anche nel Mezzogiorno, per far fronte al fenomeno di invecchiamento del personale presente e che — a detta dell'Amministrazione — si porrebbe in contrasto, sia con "le nuove strategie politico-produttive", che sarebbero state "inaugurate con l'attivazione di importantissimi poli produttivi, quali quelli relativi ai porti di Gioia Tauro, Brindisi ed Otranto", sia con l'asserita esigenza di "una più efficace collaborazione con le altre forze di polizia nel contrasto dei flussi clandestini di immigrazione".

L'indirizzo gestionale che verrà in proposito concretamente seguito merita di essere attentamente monitorato e valutato dalla Corte, analizzando criticamente i dati che verranno all'uopo forniti in ordine tanto all'effettiva situazione del personale presente nelle regioni meridionali, quanto alle concrete esigenze economico — produttive che dovrebbero essere soddisfatte, attivando, ove necessario, anche approfondite indagini *ad hoc*. E', infatti, importante che non venga vanificato l'indirizzo gestionale tanto faticosamente affermatosi di riequilibrare la distribuzione territoriale del personale, quanto meno destinando i nuovi assunti esclusivamente agli uffici deficitari del Nord e comunque a quelli per i quali la produttività marginale dei controlli è massima, senza

voler, con questo, farlo diventare un *tabù* in presenza di reali diverse necessità, che non si rivelino, tuttavia, meri pretesti. Così come è importante che ci sia piena consapevolezza delle implicazioni che devono avere sotto il profilo organizzativo le profonde trasformazioni indotte dal processo di integrazione europea, dalla riforma del sistema impositivo e dal nuovo modo di porsi delle pubbliche amministrazioni a seguito del radicale mutamento di concezione avviato con la legge n.241 del 1990 e proseguito con il decreto legislativo n.29/93 e con le leggi Bassanini.

L'esigenza di prestare una particolare attenzione agli indirizzi gestionali che verranno ad essere concretamente seguiti è ulteriormente rafforzata dalle perplessità che suscita il tipo di risposta che il dipartimento delle dogane ha fornito ai rilievi contenuti nella relazione sull'indagine della Sezione del controllo sulla gestione delle auto di servizio del Ministero delle finanze approvata con deliberazione n.106/98. Il Dipartimento ha fatto presente di non aver assunto nessuna iniziativa per dare attuazione alle disposizioni dettate in materia sia dall'art.21, comma 5, della legge n.412/91, sia dall'art.2, comma 119, della legge n.662/96, e sia, infine, dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 27 febbraio 1998. E ciò, in quanto

- nell'esercizio delle proprie funzioni, i funzionari e gli impiegati del Dipartimento delle dogane sono tenuti, quali ufficiali o agenti di polizia giudiziaria e tributaria, all'accertamento dei reati e di tutte le altre violazioni alle leggi la cui prima applicazione è demandata alle Dogane ovvero agli Uffici Tecnici di Finanza in materia di imposte e di connessi illeciti sulla produzione e sui consumi¹⁰⁶;
- il Dipartimento delle dogane (Autorità doganale secondo la legislazione comunitaria), per Convenzione comunitaria approvata con Atto del Consiglio U.E. del 18.2.1997, è tenuto a svolgere tutte le azioni previste in materia di mutua assistenza e cooperazione quali: identificazione e sorveglianza dei soggetti, esecuzione di indagini, inseguimento transfrontaliero, consegne controllate e partecipazione a squadre investigative miste comunitarie;
- il personale del Servizio Doganale di Vigilanza Antifrode e Servizio Vigilanza Antifrode sulle Accise effettua controlli attraverso indagini investigative, perquisizioni, accessi presso ditte e imprese (di iniziativa o su delega della Magistratura), arresti e sequestri con conseguente tempestiva trasmissione di atti e verbali alle Procure, perizie da effettuarsi rapidamente su sostanze e merci sospette (stupefacenti, banconote false, prodotti petroliferi, ecc.). Tali interventi - precisa l'Amministrazione - vengono effettuati, sia nell'ambito degli spazi doganali (terrestri, portuali ed aeroportuali), sia fuori di essi, sul territorio, con autovetture di servizio parti integranti del servizio stesso.

Sulla base di tali motivazioni - informa il Dipartimento - il Ministro delle finanze ha chiesto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri l'applicazione della deroga prevista dall'art.21, comma 5, della legge n.412/91; la Presidenza del Consiglio ha concesso la deroga stessa; il Ministero del Tesoro, attraverso il PGS, aveva già nel 1996 espresso alla Presidenza del Consiglio un parere con il quale al personale del Dipartimento veniva riconosciuta l'equiparazione alle forze di polizia, con identiche attribuzioni del

¹⁰⁶ A tal fine avvalendosi - aggiunge la nota n.2459/99 in data 26 aprile 1999 del Dipartimento - "del segnale distintivo previsto dall'art.24 del regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada, approvato con DPR n.495 del 1992 (*paletta di intimidazione dell'alt*)".

personale appartenente ai ruoli di "ispettori" e "sovrintendenti" del corpo della Guardia di Finanza, di cui agli artt. 30 e 31 della legge n. 4 del 1929.

Si è dato puntualmente atto di queste controdeduzioni in quanto le stesse, al di là del merito, tutto sommato piuttosto limitato, della questione specifica, costituiscono un esempio di come le amministrazioni posano far ricorso ad argomentazioni del tutto imprevedibili (l'assimilabilità del Dipartimento delle dogane ad un corpo di polizia) per motivare esigenze oggettivamente riconoscibili e che non dovrebbero, quindi, trovare difficoltà ad essere soddisfatte (dotare i servizi doganali degli strumenti idonei per espletare i propri compiti). Esse, però, rappresentano anche la spia di probabili situazioni di sovrapposizione e confusioni di ruoli che inducono ad ulteriormente sottolineare la necessità di una rivisitazione a base zero dell'attuale assetto organizzativo delle Dogane e dell'attività doganale della Guardia di finanza, per evitare costosi intralci ed altrettanto costose duplicazioni, tanto più gravi a seguito della costituzione del mercato unico europeo¹⁰⁹. A tal fine non può essere mancata l'occasione offerta dalla progettata trasformazione del Dipartimento in *Agenzia doganale*.

5.7.- Riforma del SeCIT

5.7.1.- Le innovazioni normative

Sviluppi organizzativi in corso riguardano il SeCIT, che, pur conservando lo stesso acronimo, ha visto modificata la sua denominazione in Servizio consultivo ed ispettivo tributario e quella dei propri componenti da *ispettori* in *esperti* dal D.lgs. 5 ottobre 1998, n. 361, emanato ai sensi della delega conferita al Governo dall'art. 1, lettera a) della legge 15 marzo 1997, n. 59.

Nella relazione dello scorso anno era stato commentato lo schema del predetto decreto, nel testo approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri del 12 giugno 1998 e dal quale ben poco si discosta la versione definitiva.

Dopo aver rilevato che il progetto di riforma sembrava finalizzato ad ovviare alla mancanza, più volte pubblicamente lamentata dai Ministri delle finanze, di una struttura in grado di elaborare studi e proposte di politica fiscale, si osservava che, con la scelta di affiancare una nuova funzione (di studio) a quella tradizionale (di controllo) si rischiava di creare una giustapposizione che avrebbe potuto ulteriormente aggravare l'ambiguità del precedente modello legislativo, la cui interpretazione aveva da tempo oscillato fra i due estremi del modello delle autorità amministrative indipendenti e di quello di una struttura di controllo interno a disposizione del Ministro. Ciò — si aggiungeva — avrebbe

¹⁰⁹ Il mercato interno ha fatto registrare, com'è noto, novità rilevanti in materia di applicazioni dell'IVA sugli scambi di merci fra i paesi membri. L'imposta viene ora liquidata, versata e dichiarata dagli operatori economici dei paesi di destinazione delle merci, i quali vengono assoggettati a verifiche fiscali periodiche ed a controlli incrociati automatici attraverso la banca dati comunitaria V.I.E.S. (Vat Information Exchange System).

potuto costituire una nuova fonte di equivoci e di tensioni, o comunque richiedere un continuo e defatigante impegno di raccordo da parte dello stesso Ministro.

Nonostante alcune riserve avanzate dalle stesse Commissioni parlamentari, il decreto legislativo n.361/98 formalizzava quasi integralmente le scelte contenute nello schema inizialmente deliberato dal Consiglio dei Ministri.

Di fatto, però, il nuovo modello organizzativo delle due sezioni — quella tradizionale di controllo sull'attività di accertamento degli uffici e di controllo straordinario sui contribuenti e quella, nuova, degli studi di politica economica e tributaria e di analisi fiscale — non è ancora divenuto operativo¹¹⁶, anche per difficoltà legate alle modalità concrete da seguire per applicare la disciplina del tempo parziale, stabilita dai commi 56 e seguenti dell'art.1 della legge 23 dicembre 1996, n.662, agli esperti da assegnare alla sezione studi. Per superare tali difficoltà, consentendo così l'immissione in servizio di esperti *part time* il cui iter di nomina si è da tempo perfezionato, il Consiglio dei Ministri del 4 giugno 1999 ha approvato un nuovo schema di decreto legislativo, correttivo ed integrativo del D.lgs. n.361/98, da emanare sempre ai sensi dell'art.1, lett. a) della legge 15 marzo 1997, n.59. Lo schema del nuovo decreto contiene una norma interpretativa in base alla quale il rapporto di lavoro degli esperti a tempo parziale assegnati alla seconda sezione, se già dipendenti dalla pubblica amministrazione, non avrebbe natura subordinata, ma di collaborazione coordinata e continuativa ed in tali termini sarebbe disciplinato dalle disposizioni dei commi 56 e sgg. dell'art.1 della legge n.662/96. Con lo stesso schema di decreto si provvede altresì ad abolire qualsiasi previsione di quote predeterminate di provenienza per gli esperti (amministrazione finanziaria, altre pubbliche amministrazioni, non appartenenti alla pubblica amministrazione) e si prevede la partecipazione al Comitato di coordinamento del coordinatore della sezione studi.

Sembra, quindi, avviarsi a compimento un ridisegno legislativo del SeCIT che suscita non poche perplessità e non pochi interrogativi. I contenuti della riforma sembrano, infatti, contraddire gli stessi principi di delega (riallocazione di funzioni, coordinamento tra uffici e flessibilità) fissati dall'art.12, comma 1, lettere g), p) e r) della legge n.59/97 e richiamati in premessa al d.lgs. n.361/98.

Con riferimento al criterio direttivo di cui alla lettera g), non si può, infatti, fare a meno di osservare che, lungi dall'operare l'eliminazione di duplicazioni organizzative e funzionali, il decreto istituisce all'interno di un preesistente organismo una nuova funzione che si differenzia dalla prima, non solo per la sua diversa natura (studio e non controllo), ma anche per le diverse modalità di programmazione, di svolgimento, di monitoraggio e di utilizzazione dell'attività svolta (sotto la stretta ed esclusiva responsabilità del Ministro, in virtù dell'asserita necessaria esistenza di "un vincolo fiduciario con il potere politico", e non, come per l'attività tradizionale, secondo complesse regole di garanzia che vedono il coinvolgimento delle stesse Commissioni parlamentari). Lo stesso principio direttivo appare inoltre contraddetto, sia dalla previsione di due distinti centri di coordinamento che rispondono a regole del tutto diverse, sia dalla differenziazione dello status giuridico degli esperti delle due sezioni

¹¹⁶ Nel marzo scorso è stata tuttavia comunicata l'assegnazione alla sezione studi di due esperti di fatto già impegnati nell'espletamento di incarichi di studio direttamente attribuiti dallo stesso Ministro e più di recente sono stati nominati altri due esperti anch'essi assegnati alla medesima sezione.

con riguardo, da una parte, all'applicabilità del regime del tempo parziale e, dall'altra, all'esclusione degli esperti della seconda sezione dal rigoroso regime delle incompatibilità al quale devono, invece, sottostare i componenti della sezione controlli¹¹¹.

Con riferimento al principio direttivo di cui alla lettera p), che si propone di garantire la speditezza dell'azione amministrativa, nulla è in realtà disposto per snellire l'azione del Servizio. Per converso, viene ampliato il numero — già pletorico — dei componenti del Comitato di coordinamento¹¹², mentre elementi di incertezza vengono introdotti dai problemi — non affrontati — di convivenza fra i giustapposti modelli organizzativi delle due sezioni.

Relativamente, infine, al principio direttivo r) che indica criteri di flessibilità per l'organizzazione degli uffici, esso sembra essere contraddetto sia dalla eliminazione del potere di auto-organizzazione precedentemente riconosciuto al Comitato di coordinamento, sia dalla rigida separazione stabilita fra le due sezioni.

Appaiono, quindi, giustificate una serie di perplessità che attengono :

- al riconoscimento della possibilità per il Governo di avvalersi del potere di delegazione conferito dalla legge n.59/97 per modificare, nei termini in cui è concretamente avvenuto, la legge n.146/80;
- all'incongruenza fra scelte operate e principi di delega richiamati;
- agli ulteriori elementi di ambiguità introdotti nella disciplina legislativa del SeCIT, con il rischio molto concreto di rendere ancora più difficile l'espletamento di un'attività che risponda a criteri di coerenza, di razionalità e di efficienza.

Sorprende, peraltro, che, nel mentre si propone la riforma complessiva del Ministero delle finanze attraverso l'istituzione delle agenzie fiscali, continui per il SeCIT l'emanazione di provvedimenti parziali, finalizzati al tentativo di superare difficoltà operative attinenti ad aspetti minori e marginali del nuovo modello organizzativo. Mentre nulla traspare — neppure dallo schema di decreto legislativo di riorganizzazione del Governo — in ordine a quello che si ritiene debba essere nella nuova organizzazione il ruolo di un organismo sempre più anomalo quale viene sempre più a configurarsi il SeCIT.

5.7.2.- Riflessi dell'evoluzione normativa sugli obiettivi e sui risultati dell'esercizio finanziario 1998

Per quanto riguarda l'attività concretamente svolta dal SeCIT nel 1998, non si dispone ancora della relazione che viene annualmente predisposta per essere trasmessa al Ministro e quindi alle competenti Commissioni parlamentari. Dai dati fatti pervenire dal

¹¹¹ I rischi dello s coordinamento sono avvertiti dallo stesso Ministro il quale auspica una collaborazione fra le due sezioni per un proficuo scambio di informazioni e di esperienze utili per il perseguimento degli obiettivi fissati dalla direttiva annuale di programma. A causa, tuttavia, della diversità di disciplina delle due sezioni, la collaborazione rischia di restare, appunto, un semplice auspicio.

¹¹² L'aumento era stato di uno con il d.lgs. n.361/98, ma sarà di due con l'inserimento previsto dal nuovo decreto correttivo ed integrativo approvato dal CdM del 4 giugno 1999.

Servizio a seguito delle richieste istruttorie della Corte è possibile, tuttavia, operare un primo sommario riscontro fra gli obiettivi assegnati con la direttiva annuale ed i risultati concretamente conseguiti.

Sul piano quantitativo, il dato più significativo è probabilmente quello delle delibere approvate dal Comitato di coordinamento a conclusione dell'attività svolta dai 39 esperti che risultavano in servizio al 31.12.1998, prima della nomina di ulteriori 10 componenti avvenuta in due successive tornate nei primi mesi del 1999. Il numero delle delibere è di 85 (2,2 per esperto). Quasi la metà (40) riguardano il controllo uffici e reparti della Guardia di finanza, ai sensi dell'art.9, comma 2, lett. a) della legge n.146/80; 18 riguardano studi "di iniziativa"; 12 riguardano adempimenti previsti dalle norme di funzionamento interno; 10 si riferiscono ad incarichi del Ministro; 3 concernono il controllo straordinario sui contribuenti, ai sensi dell'art.9, comma 2, lett. c) della legge n.146/80; 2 delibere, infine, sono relative alla metodologia dell'attività ispettiva.

Pur non essendoci perfetta corrispondenza fra l'attività svolta nell'anno e le delibere approvate nello stesso anno, sulla base di tali dati si può tentare un primo raffronto con gli obiettivi fissati nella direttiva del Ministro e che si possono così schematizzare:

- un numero complessivo di "incisivi" controlli sugli uffici finanziari non inferiori a 40, con priorità per gli uffici di maggiori dimensioni, i quali presentino le anomalie più rilevanti e diffuse, sulla base di appositi indicatori elaborati all'interno del Servizio e che, peraltro, non siano stati controllati negli ultimi cinque anni, attivando, nei casi ritenuti particolarmente significativi, controlli contemporanei ed intersettoriali su tutte le strutture tributarie, civili e militari, di un determinato territorio;
- nell'ambito dei controlli sugli uffici finanziari, almeno 13 avrebbero dovuto riguardare la Guardia di finanza, 6 gli uffici del registro e 5 gli uffici doganali;
- il 25% della capacità operativa veniva destinata ai controlli sui contribuenti per i quali si possa attendibilmente configurare un fondato occultamento di materia imponibile - finalizzati all'individuazione di rilevanti fenomeni evasivi e/o elusivi che esplichino effetti in termini di esemplarità e di novità e costituiscano anche occasione di analisi per il miglioramento complessivo dell'efficacia delle metodologie di accertamento e verifica;
- veniva richiesto il completamento degli studi già avviati sugli scambi tra operatori sammarinesi e operatori nazionali e sulla definizione di una procedura di contrasto nei confronti degli evasori totali e lo svolgimento di altri due sui rapporti tra SLAE ed uffici finanziari in materia di accertamento e sull'accertamento con adesione.

Come risulta dai dati prima riportati, in termini quantitativi globali è stato pienamente conseguito l'obiettivo in termini di controlli sugli uffici, a testimonianza del peso prevalente che negli ultimi anni questa funzione è andata sempre più acquisendo rispetto a quella di contrasto dell'evasione attraverso lo svolgimento di verifiche straordinarie sui contribuenti fondatamente sospettati di evasione di grandi proporzioni e di indagini di settore o relative ai comportamenti concretamente tenuti da specifiche categorie di contribuenti con riguardo a determinate normative tributarie ed a determinati istituti civilistici a particolare rilevanza tributaria (fusioni, scissioni, usufrutto di azioni, *lease back*, *dividend washing*, ecc.).

A parte ciò, va comunque evidenziato che all'interno dei 40 controlli complessivamente svolti, non è stato, però, realizzato l'obiettivo relativo alla Guardia di finanza (7 in luogo di 13), mentre è stato realizzato un numero maggiore di controllo sulle dogane (8 in luogo di 5). Elevato il numero dei controlli sugli uffici IVA (12), mentre piuttosto contenuto (6) in rapporto al numero delle unità potenzialmente interessate (quasi cinque volte gli uffici IVA) i controlli per le imposte dirette. Quasi in linea con gli obiettivi i controlli sugli uffici del registro (5 su 6). Completano il quadro due controlli su Uffici Territoriali di Finanza (UTF).

Non conoscendo i criteri in base ai quali la selezione è stata operata, non possono essere formulate valutazioni in ordine alla razionalità delle scelte stesse. Si può tuttavia osservare che, nonostante la loro "criticità" ed "esemplarità", non è stato controllato nessuno dei nuovi uffici unici delle entrate. Con riguardo, poi, alla direttiva di scegliere uffici di maggiori dimensioni, essa risulta rispettata in un solo caso per le imposte dirette (2° Ufficio di Roma) e per gli uffici del registro (Milano successioni) ed in due per le dogane (circoscrizioni doganali di Milano II e di Firenze). L'indirizzo dei controlli contemporanei e intersettoriali su tutte le strutture tributarie di un determinato territorio è stato compiutamente seguito nel solo caso di Ferrara (IIDD, IVA, registro, Guardia di finanza). E' stato parzialmente seguito nei casi di Prato (IVA, registro, dogana), Catania (IVA, dogana), Foggia (IIDD, GdF), Perugia (IVA, GdF), Pescara (IIDD, GdF), Pisa (IVA, registro). Come si è già prima osservato, questi elementi non possono bastare per esprimere valutazioni conclusive, non disponendo della relazione annuale, che, in considerazione del gran numero di controlli comunque effettuati, dovrebbe poter offrire uno spaccato di prima mano sui problemi di funzionamento degli uffici operativi dell'Amministrazione finanziaria dopo la riforma del sistema impositivo ed alla vigilia del preannunciato riassetto secondo l'innovativo modello delle agenzie fiscali.

Per quanto riguarda il controllo sui contribuenti, le delibere approvate sono soltanto tre, ma a questa tipologia di attività vanno però ricondotte anche la metà delle 18 delibere riguardanti i c.d. "studi di iniziativa". Rilevante, peraltro, appare il numero sia delle delibere riguardanti adempimenti previsti dalle norme di funzionamento, sia di quelle relative ad attività svolte per incarico del Ministro. Le prime testimoniano le difficoltà che il Servizio incontra sul piano dell'organizzazione delle proprie attività. Le seconde evidenziano la vera e propria mutazione che, indipendentemente dalle innovazioni normative, il Servizio ha di fatto subito negli ultimi anni con la concreta affermazione del potere di direttiva e di ordine del Ministro.

5.8.- L'Azienda Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS) e l'Istituzione dell'ETI

5.8.1.- La logica e le prospettive del processo di privatizzazione

In relazione al processo di privatizzazione dell'ex Azienda Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS), avviato lo scorso anno con l'istituzione dell'ETI, l'Amministrazione

aveva lo scorso novembre fornito alcune precisazioni a proposito del rilievo della Corte sul rendiconto 1997 che il processo di trasformazione dei Monopoli di Stato in SpA venisse ancora “sostanzialmente solo subito dall’Amministrazione”.

A dimostrazione dell’impegno dispiegato per attuare il disegno della privatizzazione l’Amministrazione osserva che:

- 1) l’unico organo dello Stato che ha elaborato le basi di tutti i progetti di riforma dell’Amministrazione dei Monopoli di Stato, è stata l’Amministrazione medesima;
- 2) le osservazioni dell’Amministrazione da cui la Corte era partita per formulare il suo rilievo erano intese unicamente ad affermare che le ragioni forti della necessità delle dismissioni delle attività di natura industriale e commerciale svolte dall’Amministrazione, non risiedono nell’“inefficienza” della gestione rilevata dalla Corte – e la quale, peraltro, origina anche da responsabilità non direzionali e da finalità di ordine socio-economico in passato perseguite, ma oggi considerate superate – bensì in ragioni di vario ordine, anche culturali, che sono quelle indicate dal Governo nella relazione all’originario disegno di legge di trasformazione e dai nuovi orientamenti di politica economica e industriale nel quadro della globalizzazione dei mercati;
- 3) dal 1980, ininterrottamente, l’attività di natura industriale e commerciale dell’Amministrazione dei monopoli ha prodotto e non distrutto ricchezza.

Pur concordando che sarebbe ovviamente improprio attribuire ai gestori la responsabilità delle conseguenze di scelte strategiche che non sono state da loro operate, perché non loro spettavano, va richiamata ancora una volta l’attenzione sull’equivoco di ritenere che la convenienza che il Paese aveva a mantenere oppure no il monopolio dei tabacchi potesse basarsi sui meri risultati contabili dell’Azienda, la quale, proprio perché operante in regime di monopolio, non poteva, ragionevolmente, non chiudere i conti quanto meno in pareggio. Bisogna, però, chiedersi quali costi per i consumatori e quali minori introiti per l’Erario hanno comportato le inadeguatezze e le inefficienze – strategiche, organizzative e gestionali – del modello produttivo di cui lo scorso anno è stato finalmente avviato il superamento. Si tratta, in altri termini, di applicare il principio di imparzialità stabilito dall’art.97 della Costituzione secondo la nuova lettura che ne va data a seguito della legge n.241 del 1990: la cura concreta dell’interesse pubblico consiste nel valutare e comparare tutti gli interessi in giuoco e non solo quello proprio dell’amministrazione agente. E si tratta, altresì, di tener conto che è stata superata da tempo la concezione secondo la quale l’interesse pubblico è quello dello Stato persona. Con lo stato democratico, infatti, l’interesse pubblico coincide con quello della collettività.

Al di là di queste considerazioni che inducono a confermare le preoccupazioni per le difficoltà di ordine culturale che tuttora ostacolano e rallentano il processo di innovazione nelle pubbliche amministrazioni, va rilevato che all’emanazione del decreto legislativo 8 luglio 1998, n.283 istitutivo dell’ETI ha fatto seguito a fine anno ed agli inizi del 1999 la decretazione ministeriale ed interministeriale necessaria, sia per il sollecito ed ordinato trasferimento delle risorse e dei beni dall’Amministrazione dei