

#### 4. I risultati delle altre gestioni.

##### 4.1 Gestione del demanio e del patrimonio.

##### 4.1.1 Concessioni e locazioni.

I risultati della gestione dei beni del patrimonio immobiliare, relativamente al reddito derivante da affitti, concessioni e canoni vari (cap. 2601)<sup>75</sup>, letti attraverso i dati di consuntivo, indicano una ripresa degli accertamenti di competenza rispetto al 1998, passando da 80,2 a 137,2 mld, con un aumento percentuale del 71%; risultano in aumento, pur se in misura leggermente inferiore, anche le riscossioni dell'anno, che passano da 67,2 a 106,2 mld, con un aumento percentuale del 58%. I residui da riscuotere sono in aumento (455,3 mld contro i 411,3 del 1998) e risentono, per quanto riguarda l'entità, del forte incremento che c'era stato nello scorso esercizio a causa dell'exploit degli accertamenti verificatosi nel 1997 ed in gran parte trasformatosi in residui da riscuotere. La percentuale, infatti, del "da riscuotere residui" sul totale da riscuotere è pari al 93%, mentre la quota dei residui riscossi è inferiore all'1% (appena 2,8 mld rispetto ai 13 del 1998), a dimostrazione che si tratta di crediti di molto difficile, se non impossibile, riscossione.

Per quanto attiene ai proventi dei beni demaniali, gli introiti relativi al capitolo 2612 - U.p.b. 3.2.3<sup>76</sup> non sembrano di significativo interesse, in quanto solo parzialmente il Ministero delle finanze partecipa alle gestioni sottostanti. Si tratta, infatti, di un capitolo composto da otto articoli, ognuno dei quali riguardante i proventi di definiti beni demaniali (demanio storico, artistico, archeologico e culturale, demanio aeronautico, demanio militare, demanio marittimo ecc.) per i quali gli accertamenti rientrano nella responsabilità di altre Amministrazioni, competenti per materia. Sarebbe pertanto auspicabile che, nella sua articolazione, l'imputazione al centro di responsabilità fosse corrispondente a quello che ne ha l'effettiva gestione.

Sia nelle precedenti relazioni sul rendiconto, sia con specifici referti, la Corte dei conti ha più volte analizzato le ragioni dell'insoddisfacente redditività del patrimonio immobiliare dello stato. Ancora di recente, un'articolata indagine condotta dalla Sezione del controllo sulla gestione dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato<sup>77</sup> ha consentito di avere conferma della fondatezza di precedenti valutazioni della Corte e di meglio evidenziare i più salienti profili di problematicità.

Una prima considerazione attiene al permanere di una situazione di *ambiguità* per quanto riguarda la stessa *missione* affidata al gestore dei beni pubblici: quanto meno a partire dagli inizi del 1990, sembrerebbe che essa sia quella di massimizzare il risultato economico della gestione stessa, ma ciò risulta, però, contraddetto - oltre che dai comportamenti concretamente tenuti - sia dal modello organizzativo, di tipo sostanzialmente burocratico - centralistico, tuttora adottato, sia dalla persistente complessità delle procedure da seguire, sia dalla mancata progettazione di interventi concretamente preordinati a superare le principali disfunzioni rilevate e sia, infine, dal permanere di vincoli di destinazione e di prezzo spesso imposti ai gestori, nell'intento di tutelare la posizione di soggetti ritenuti deboli.

L'inidoneità dei meccanismi previsti per conciliare il perseguimento di obiettivi di fatto contraddittori sul cui pesante condizionamento insiste l'Amministrazione (gestione produttiva dei beni pubblici, da un lato, ed utilizzo dei beni pubblici per alleviare le condizioni di disagio di fasce sociali deboli o presunte tali, dall'altro) è chiaramente evidenziata dalle difficoltà

<sup>75</sup> Cap. 2601: "Redditi di beni immobili patrimoniali per affitti, concessioni e canoni vari, compresi quelli derivanti dall'utilizzazione di alloggi in fabbricati dello Stato situati all'estero, interessi sul residuo prezzo di capitale di beni venduti, altri introiti relativi ai beni del patrimonio immobiliare"

<sup>76</sup> Cap. 2612: "Proventi dei beni demaniali esclusi quelli derivanti dai beni del demanio idrico"

<sup>77</sup> "Indagini territoriali sulla gestione dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato nel 1997-98 - Linee comuni e conclusioni emerse". Deliberazione n. 17/2000 in data 27 ottobre 1999.

incontrate nell'azione di adeguamento dei canoni che, o non si è tradotta in concreti adempimenti sul piano amministrativo, o, quando posta in essere, si è per lo più risolta in un ampio contenzioso i cui riflessi contabili sono evidenziati, come si è visto, dall'aumento dei residui attivi in bilancio. Il riscontro dei risultati concreti fornisce, peraltro, elementi anche per evidenziare la mancata considerazione dei problemi di *copertura amministrativa* ai quali è ugualmente riconducibile l'insuccesso dell'operazione.

A far superare l'ambiguità dei fini non hanno certo contribuito la frammentarietà e la mutevolezza della legislazione, che, lungi dal basarsi su interventi organici, si è affidata all'introduzione di continue e parziali modifiche contenute in provvedimenti legislativi spesso disciplinanti altre materie, o ispirati esclusivamente alla logica macroeconomica propria delle manovre di bilancio.

All'ambiguità dei fini si aggiunge l'incertezza del modello organizzativo, che è stato a lungo 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 ora dal nuovo progetto di riforma dell'Amministrazione finanziaria. E' proprio allo statuto dell'Agenzia, pertanto, che restano concretamente affidate le opportune scelte tra le alternative possibili e/o loro combinazioni, ed in particolare:

- 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 privilegi 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.

C'è naturalmente da dire che non tutti i vizi del modello organizzativo in via di superamento sono endogeni all'Amministrazione finanziaria. Ce ne sono anche di esogeni, che valgono, peraltro, a rendere ancora più impegnativo e difficile il necessario sforzo di razionalizzazione. Basterà a tal proposito prestare attenzione al condizionamento dirompente esercitato dalla difficoltà di individuare quali siano i soggetti titolari della gestione della manutenzione, uno dei fattori critici per impedire il degrado del patrimonio immobiliare dello Stato e per assicurarne la competitività sul mercato, e quindi l'appetibilità e la redditività. Se una funzione così critica ai fini dell'efficacia e dell'efficienza della gestione è affidata a centri di responsabilità esterna, quali sono i Provveditorati regionali alle opere pubbliche, viene meno la possibilità di individuare una struttura che possa essere ritenuta responsabile dei risultati, quando la stessa non sia anche responsabile di poter decidere in ordine all'impiego delle risorse.

La sostanziale inerzia di fronte all'ampiezza del fenomeno dell'abusivismo (25-30% degli immobili) e la sua persistenza nel tempo, insieme con la mancata riscossione delle relative indennità e le modalità stesse con cui vengono calcolate, da una parte, e la modestia dei risultati di gestione misurata dai flussi di entrata, peraltro ampiamente differenziati per le diverse realtà territoriali, dall'altra, rappresentano i riflessi concreti più visibili di queste ambiguità e delle varie e gravi disfunzioni rilevate.

Tra i fattori responsabili dell'abusivismo e della bassa redditività dei beni, risalta - probabilmente molto più del pur obiettivamente confuso perseguimento di fini di pubblica utilità - soprattutto la scarsa conoscenza che l'Amministrazione ha dei valori e della consistenza stessa del patrimonio immobiliare che dovrebbe gestire, e ciò soprattutto a causa delle inadeguatezze del sistema informativo che appaiono del tutto evidenti dalla ricognizione svolta. I dati risultanti dalle scritture dell'Amministrazione finanziaria sono gravemente disallineati rispetto a quelli risultanti dai registri delle Ragionerie provinciali. Le catalogazioni esistenti

sono lacunose ed inattendibili. Negli stessi archivi, anche informatizzati, convivono valori aderenti alla realtà e valori riferiti a situazioni ormai remote e inattuali. Le informazioni disponibili, oltre ad essere incomplete e con gradi diversi di aggiornamento, non sono né "relazionabili", né tali da poter essere utilizzate per finalità di gestione economica dei beni amministrati. Per il modo in cui sono costruite non consentono neppure di conoscere il fenomeno della morosità. Le inadeguatezze del sistema sono in definitiva tali e tante da renderlo praticamente inutilizzabile a fini di gestione.

#### 4.1.2 Dismissioni immobiliari.

I risultati dell'attività di dismissioni di immobili (All. 27), letti attraverso i dati di consuntivo<sup>78</sup>, indicano una costante crescita degli accertamenti di competenza, che nel 1999 hanno superato i 79,5 mld rispetto ai 52,4 del 1998<sup>79</sup>, con un incremento, quindi, di circa il 52% (nel 1998 era stato del +227%). Indicazioni analoghe si ricavano dall'analisi dei dati forniti dall'Amministrazione in relazione al numero dei beni venduti ed al valore degli stessi (All. 28): il numero dei beni alienati nel 1999 è stato di 780, rispetto ai 447 del 1998 ed ai 167 del 1997; il valore dei beni venduti nel 1999 ammonta a 76,6 mld, con un leggero aumento del valore unitario medio rispetto a quello del 1998 (98,2 milioni a fronte di circa 97 milioni).

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale dei beni venduti (All. 29), sono proprio le Direzioni compartimentali del territorio che nel 1998 avevano fatto rilevare la minore incidenza delle vendite quelle per le quali, nell'esercizio in esame, si riscontra la maggiore incidenza: le due Direzioni compartimentali del Trentino Alto Adige, Veneto e Friuli Venezia Giulia e Lazio, Abruzzo e Molise - che nel 1998 presentavano tra le più basse percentuali di beni venduti (rispettivamente 7,83% e 1,79%) nel 1999 hanno alienato entrambe oltre il 38% del totale. Non corrispondente a tale primato è, però, quello relativo alla percentuale dell'importo introitato con le vendite, che, come lo scorso anno, spetta all'Emilia Romagna, con il 38,63% del valore introitato, nonostante un numero di vendite pari al 15,21% del totale. All'altro estremo, il minore apporto è venuto dalla Direzione compartimentale della Sardegna con 19 beni venduti (4,25%) e meno di 500 milioni di introiti (1,15%).

L'obiettivo fissato in Direttiva di vendere 400 beni è stato superato e ciò induce a rilevare un innegabile miglioramento dell'azione amministrativa: proprio mentre sul piano legislativo sono state previste novità radicali nel campo della gestione delle dismissioni immobiliari, che comportano la quasi completa estromissione del Ministero delle finanze, quest'ultimo sembra essersi meglio organizzato ed attrezzato per esercitare con una certa efficacia le funzioni di competenza per la dismissione dei beni di minor rilevanza economica non rientranti tra quelli da alienare con le nuove procedure a cura del Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica.

L'obiettivo fissato in Direttiva per l'anno 2000, pari a 90 mld, sconta l'attesa di un ulteriore miglioramento della capacità di vendita, anche se l'obiettivo stesso andrebbe visto in rapporto con il valore totale della massa vendibile, che, estrapolando per l'intero territorio nazionale quello di un campione significativo considerato dalla Ragioneria Generale (I.G.F.), sarebbe dell'ordine di 2.000 mld.

#### 4.2 Gestione di beni sequestrati e confiscati.

##### Beni mobili

Alla data del 27/9/99 l'Amministrazione ha effettuato un censimento dei beni mobili confiscati iscritti nei pubblici registri come azione propedeutica alle importanti innovazioni introdotte nelle modalità gestionali. Infatti, al fine di ridurre i costi di gestione per la custodia dei veicoli sequestrati, a seguito di asta pubblica sono state affidati ad un'unica concessionaria -

<sup>78</sup> Dati riferiti al Capo VII (Demanio) del Titolo III.

<sup>79</sup> Con un forte balzo in avanti rispetto a 13,8 mld nel 1997 e, rispettivamente, 5,2 e 3,9 mld nel 1996 e 1995.

la Società Eurocomputer s.p.a. - tutte le attività di recupero, deposito, alienazione/rottamazione dei beni mobili iscritti in pubblici registri, verso un corrispettivo pari al 13,334% del valore oggetto di sequestro. A seguito di tale convenzione, sono state risolte le precedenti convenzioni singolarmente stipulate dagli uffici del territorio.

Alla fine del 1998 i veicoli sottoposti a confisca (per violazione delle disposizioni del Codice della strada che prevedono tale tipo di sanzione) erano 95.101, divenuti 124.351 al 27/9/99, con un incremento totale del 24% (29.250 nuovi sequestri). Il maggiore incremento si è verificato in Campania, con il 51% ed il minore in Emilia Romagna, con il 9%. I veicoli venduti<sup>80</sup> risultano essere 7.151, pari al 5,75% del totale di quelli confiscati, con un ricavo complessivo di un miliardo e 528 milioni, e quelli rottamati 34.760, pari al 70,8% di quelli da rottamare ed al 27,95% del totale dei veicoli confiscati, con un ricavo complessivo di 812 milioni (All. 30).

La maggiore percentuale di vendite (15,02%) si è riscontrata nella Direzione compartimentale del Piemonte, Liguria e Valle D'Aosta, dove, però, risulta un ricavo medio per veicolo tra i più bassi - 183.234 lire. Segue solo la Direzione compartimentale del Trentino Alto Adige, Veneto e Friuli Venezia Giulia, con 155.248 lire, mentre alla minore percentuale di veicoli venduti rispetto a quelli confiscati (0,11%), rilevata in Sardegna, corrisponde il maggior ricavo medio, 636.667. Situazione inversa si riscontra per la rottamazione: infatti, nella Direzione compartimentale del Trentino Alto Adige, Veneto e Friuli Venezia Giulia alla maggiore percentuale di veicoli rottamati (58,49% del totale dei veicoli confiscati), corrisponde anche il maggior ricavo medio (13.898), mentre in Sardegna, dove sono stati rottamati solo il 4,6% dei veicoli confiscati, si è riscontrato un ricavo medio tra i più bassi (2.351).

L'analisi complessiva costi/ricavi dell'attività di vendita e rottamazione dei veicoli confiscati risulta assolutamente deficitaria, considerato che, a fronte di un ricavo complessivo di 2 mld e 340 milioni (mediamente 55.837 lire per veicolo), si è sostenuto un costo complessivo pari a circa 80 mld (in media 641.813 lire), con un tempo di giacenza medio di 374 giorni.

#### Beni immobili e aziende

I beni immobili confiscati alla criminalità organizzata destinati ad uso dal Dipartimento del territorio - Direzione centrale Demanio, secondo quanto previsto dalla legge 31/5/65, n. 575, modificata dalla legge 7/3/96, n.109, sono stati, alla data del 31/12/99, complessivamente 605, per un valore definitivo U.T.E. di circa 186 mld. Oltre il 50% di essi (304) hanno avuto destinazione nel corso del 1999 per un valore del 47% del totale (87,9 mld). Nel corso del decennio precedente detta attività si è andata via via intensificando, passando dai 70 beni complessivamente destinati tra il 1989 ed 1996 (per 22 mld), ai 90 nel 1997 (per 38,5 mld) ed infine ai 141 del 1998 (per 37,6 mld). L'incremento percentuale del numero dei beni destinati nel 1999 rispetto al 1998 è stato pari al 53,6 %, con un incremento percentuale del valore ben maggiore, e cioè pari al 133,9%.

<sup>80</sup> I dati relativi alle vendite ed alle rottamazioni non comprendono quelli della Direzione compartimentale della Lombardia, non ancora trasmessi alla Direzione Centrale.

| BENI DESTINATI AD USO DAL DIPARTIMENTO DEL TERRITORIO |                                     |                  |                      |
|-------------------------------------------------------|-------------------------------------|------------------|----------------------|
|                                                       | Valore definitivo<br>UTE in milioni | Beni<br>immobili | Società o<br>Aziende |
| Dal 1989 al 20/3/96                                   | 14.047                              | 38               |                      |
| Dal 21/3 al 31/12/96                                  | 7.741                               | 32               |                      |
| 1997                                                  | 38.527                              | 90               | 3                    |
| 1998                                                  | 37.577                              | 141              | 1                    |
| 1999                                                  | 87.890                              | 304              |                      |
| Al 31/5/2000                                          | 41.947                              | 202              |                      |
| TOTALE                                                | 227.729                             | 807              | 4                    |
| BENI DA DESTINARE                                     |                                     |                  |                      |
| All'1/6/2000                                          | 80.269                              | 1.302            | 96                   |

Fonte. Elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero delle finanze

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale dei beni destinati (All. 31), gli stessi si concentrano principalmente in Sicilia - 96 beni per 21 mld e per il 31,58% - seguita dalla Calabria (25,66%) e dalla Campania (18,75%). Non segue la stessa distribuzione il valore degli immobili, che per circa il 50% si concentra in Campania (57 beni per 40 mld). Seguono Sicilia (24,9%) e Calabria (19,84%). La distribuzione per il 1998 faceva emergere una situazione analoga, con la particolarità, però, della Lombardia in cui si concentrava oltre il 10% dei beni, 15 su un totale di 141, per un valore di circa 5 mld su 37,5 complessivi.

I beni immobili confiscati possono essere destinati allo Stato, per finalità di ordine pubblico, protezione civile e giustizia, ed ai Comuni, per finalità istituzionali o sociali. Nel primo caso i beni vengono mantenuti al patrimonio dello Stato, nel secondo vengono trasferiti a titolo gratuito al Comune. Tra le finalità dell'ordine pubblico rientrano soprattutto gli alloggi di servizio per personale dipendente dalle Questure, Prefetture, Corpo della Guardia di finanza, Carabinieri, anche al fine di ridurre il fitto passivo per lo Stato. Più raramente vi sono aree di addestramento, presidi di Polizia e caserme. Le finalità di protezione civile e di giustizia hanno un'incidenza minima, anche perché i compiti della protezione civile vengono svolti dai Comuni.

Per quanto concerne i beni trasferiti ai Comuni, vi è un ampio ventaglio di possibilità: centri per tossicodipendenti, handicappati, minori, famiglie, anziani ed extracomunitari; centri per biblioteche, locali per scuole, canili, aree per parcheggi, per verde pubblico, parchi attrezzati, alloggi per indigenti, sfrattati. La legge prevede, infatti, che detti beni possano essere amministrati direttamente dai Comuni, ovvero essere assegnati in concessione a titolo gratuito a comunità, enti e organizzazioni di volontariato. Nei decreti di destinazione può rendersi necessario indicare più finalità per il Comune, per consentire all'ente civico maggiori possibilità di utilizzare effettivamente i beni. Il controllo sull'effettiva destinazione realizzata spetta al Prefetto.

I beni aziendali vengono mantenuti al patrimonio dello Stato e destinati all'affitto (a titolo gratuito o oneroso), alla vendita o alla liquidazione. I proventi dovrebbero affluire su un fondo della Prefettura, previsto dall'art. 2 - *duodecies* della citata legge n. 575/65, ma di fatto inutilizzato per questioni contabili (vigenza solo triennale dal 1996 e mancata proroga dello stesso).

Risultano, nel biennio 1997/98, destinate quattro aziende confiscate<sup>81</sup>. Nel 1997 sono stati destinati al Prefetto per la vendita un supermercato, un panificio ed una società di allevamento ippico. Nel 1998 la Società "Calcestruzzi dello Stretto" di Reggio Calabria è stata concessa in affitto a titolo gratuito ai dipendenti, che non sono risultati coinvolti nelle attività criminose che avevano condotto alla confisca nei confronti del proprietario.

Tra i beni immobili che sono stati destinati nel 1999, si è rilevato che per uno di essi la confisca risaliva addirittura al 1984, e per cinque al 1985, tutti in Sicilia. Dei 18 immobili confiscati nel 1986, 12 si trovano in Calabria. Solo 4 immobili risultano destinati nello stesso anno di confisca (1999) e si trovano tutti in Campania.

Come risulta dalla sottostante tabella, il tempo che intercorre tra il sequestro e l'emanazione del Decreto di destinazione dei beni è stato, in media, nel 1999 pari a 3.303 giorni, per la maggior parte concentrato nel periodo che va dal sequestro alla confisca definitiva (1.480 giorni). Dalla confisca definitiva alla stima dell'U.T.E. passano 882 giorni, e quindi fino all'emanazione del Decreto di destinazione 773 giorni. Dalla proposta definitiva dell'U.T.E. all'emanazione del decreto decorrono solo 65 giorni. Pur nella considerazione delle difficoltà ambientali dovute al fatto che l'attività è ovviamente concentrata nelle regioni a più alto indice di criminalità<sup>82</sup>, ulteriori sforzi appaiono necessari ai fini dello snellimento delle procedure.

| Anno del d.m. di destinazione                                                                 | 1997  | 1998  | Diff.<br>1998/1997 | 1999  | Diff.<br>1999/1998 |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-------|--------------------|-------|--------------------|
| Media dei giorni decorrenti dal sequestro alla confisca definitiva                            | 1.763 | 1.619 | -144               | 1.480 | -139               |
| Media dei giorni decorrenti dalla confisca definitiva alla stima dell'U.T.E.                  | 518   | 686   | 168                | 882   | 196                |
| Media dei giorni decorrenti dalla stima dell'U.T.E. al D.M. di destinazione                   | 859   | 817   | -42                | 773   | -44                |
| Media del totale dei giorni decorrenti dal sequestro al d.m. di destinazione                  | 3.342 | 3.205 | -137               | 3.303 | 98                 |
| Media dei giorni decorrenti dalla confisca definitiva al D.M. di destinazione                 | 1.599 | 1.887 | 288                | 1.823 | -64                |
| Media di giorni decorrenti dalla proposta dell'U.T.E. all'emanazione del d.m. di destinazione | 65    | 87    | 22                 | 65    | -22                |
| Media dei giorni decorrenti dal d.m. di destinazione alla consegna                            | 140   | 154   | 14                 | 54    | -100               |
| Totale dei beni                                                                               | 90    | 141   | 51                 | 304   | 163                |

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero delle finanze

Analizzando l'andamento dei tempi occorrenti per la destinazione dei beni nell'ultimo triennio ed all'interno dei singoli passaggi del procedimento, si nota che i tempi si sono costantemente ridotti dal sequestro alla confisca (-144 giorni tra il 1998 e il 1997, -139 giorni tra il 1999 e il 1998), nonché tra la stima dell'U.T.E. e l'emanazione del d.m. di destinazione (-42 giorni tra il 1998 e il 1997 e -44 giorni tra il 1998 e il 1999). All'opposto, si evidenzia un aumento dei tempi occorrenti dalla confisca definitiva alla stima dell'U.T.E. (+168 giorni tra il 1998 e il 1997 e +196 giorni tra il 1999 e il 1998). Degno di nota è il dato che si riferisce

<sup>81</sup> In molti casi, i beni immobili vengono intestati a società fittizie e pertanto, ai fini della destinazione, sono considerati come beni immobili e non aziendali.

<sup>82</sup> Risulta, infatti, che, in media, il tempo decorrente tra il sequestro del bene e la definizione del d.m. di destinazione registra le punte più alte in Calabria e Sicilia, rispettivamente con 4.555 e 4.042 giorni, mentre in Sardegna il tempo occorrente si riduce a 593 giorni.

all'andamento dei tempi occorrenti dalla confisca definitiva al d.m. di destinazione, che, a fronte di un aumento nel biennio 97/98 (+288 giorni), fanno registrare un calo nel biennio successivo (-64 giorni). Ancora più evidente è l'inversione di tendenza dell'andamento dei tempi decorrenti dal d.m. di destinazione alla consegna, con + 14 giorni tra il 1997 e il 1998 e -100 giorni tra il 1998 e il 1999.

L'analisi effettuata dimostra un innegabile miglioramento della gestione. Tuttavia, un ulteriore snellimento delle procedure e la conseguente accelerazione dei tempi necessari all'intero procedimento appaiono comunque indispensabili, considerando che alla data dell'1/6/2000 rimangono ancora da destinare 1.302 beni immobili e 96 aziende, per un valore complessivo di oltre 380 mld. E considerato, altresì, che l'evoluzione che la normativa ha avuto nel corso dell'anno 1999 (legge n. 512), in materia di vendita e di destinazione degli immobili confiscati, è ancora oggetto di dubbi interpretativi, come dimostra la stessa richiesta di parere che l'Amministrazione finanziaria ha inoltrato all'Avvocatura Generale dello Stato e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

#### 4.3 Catasto.

##### 4.3.1 Stato di attuazione del sistema di automazione e decentramento.

L'automazione delle procedure ed il recupero delle unità immobiliari non censite, in quanto attività propedeutiche per il collegamento telematico delle banche dati agli Enti locali, alle categorie professionali e agli altri soggetti interessati, hanno costituito due fondamentali obiettivi del Dipartimento. Il processo di automazione del catasto e delle relative procedure può considerarsi concluso con l'adozione e l'utilizzo, ormai generalizzato, da parte delle categorie professionali di prodotti software che consentono la trattazione dei documenti in tempo reale per l'aggiornamento della banca dati e il recupero di informazioni contenute in atti pregressi. Questo dovrà favorire, in particolare, la creazione di un sistema integrato di informazioni immobiliari e territoriali, e di conseguenza aiutare il disegno di riforma del d.lgs. n. 112/98, attraverso un sistema di condivisione delle banche dati e di interscambio informativo, idoneo a valorizzare le specifiche competenze che avranno l'Agenzia del territorio ed i Comuni.

##### 4.3.2 Situazione dell'arretrato del nuovo catasto edilizio urbano.

In relazione al recupero dell'arretrato del Catasto (classamento con rendita ed immissione in banca dati delle unità immobiliari), sia dai dati forniti dal Dipartimento che da quelli forniti dal S.In.Co. risulta che, a fronte di 3.224.125 u.i.u. (*unità immobiliari urbane*) lavorate nel 1998 - con una variazione percentuale rispetto all'anno precedente del 107,06% - nel 1999 ne sono state classate 5.368.963, con un aumento percentuale inferiore, e cioè del 66,52%. Il grado complessivo di conseguimento dell'obiettivo dell'azzeramento dell'arretrato giacente è pari al 96,67%. Sussistono, infatti, code di attività dovute alla reiterata circostanza che gli atti arretrati, stimati in 9 milioni di unità immobiliari urbane, sono risultati, di fatto, pari ad oltre 10.500.171 di unità immobiliari convenzionali.

Il piano straordinario, oltre all'allineamento delle banche dati catastali e degli archivi, ha comportato anche un aumento della base imponibile (rendita catastale). Questa, che al 31/12/97 era pari a circa 36.800 mld, alla fine del 1999 ammonta a circa 48.170 mld. L'aumento (11.372 mld) deriva essenzialmente, come risulta dalla tabella che segue, dall'attività straordinaria di recupero dell'arretrato (9.727 mld, pari all'85,53% del totale). Il numero delle u.i.u. classate per mezzo dell'attività incentivata è minore in percentuale rispetto all'aumento della base imponibile (78,28%).

| ATTIVITA'                                         | U.I.U.            | Distribuz. %   | Aumento base<br>imponibile (in<br>miliardi) | Distribuz. %   |
|---------------------------------------------------|-------------------|----------------|---------------------------------------------|----------------|
| Con attività incentivata                          | 7.946.052         | 78,28%         | 9.727                                       | 85,53%         |
| Con attività ordinarie +<br>convenzioni ai comuni | 2.204.119         | 21,72%         | 1.645                                       | 14,47%         |
| <b>Totale recuperato</b>                          | <b>10.150.171</b> | <b>100,00%</b> | <b>11.372</b>                               | <b>100,00%</b> |

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero delle finanze

L'attività di revisione degli estimi e del classamento, in attuazione della legge n. 133/99, che prevede la realizzazione di un Catasto non più basato sulle rendite ma sui valori, è ben lungi dall'essere conclusa, in quanto il Dipartimento ha attivato una nuova sperimentazione al fine di individuare il modello tecnico-metodologico per il processo di revisione. La sperimentazione in atto tra Catasto, Comuni e Comunità montane, al fine di studiare un modello di cogestione del sistema catastale, prosegue nella provincia di Rieti (Poggio Mirteto) ed è stata avviata anche in altre cinque province: Catania, Bari, Venezia, Reggio Emilia ed Alessandria. Il collegamento telematico tra le sedi decentrate ed uffici provinciali avviene tramite il sistema SISTER, che utilizza la rete Internet (dall'1/5/99) o mediante il sistema SIM (Sistema Informatico della Montagna). Sono inoltre state definite oltre 500 convenzioni con collegamenti attivi e, tramite la società NOTARTEL, sono collegati via Intranet circa 2000 notai.

La revisione generale estimale ha subito dei rallentamenti a causa della riconsiderazione complessiva della metodologia necessaria ai fini della razionalizzazione dell'imposizione immobiliare disciplinata dall'art. 18 della legge n. 133/99, che, modificando il d.P.R. n. 138/98, contempla la realizzazione di un Catasto di valori e non più delle rendite. Alla fine del 1999 «6.687 Comuni su 8.100, cioè l'83%, hanno definito 12.894 nuove microzone ed il Catasto ha lavorato anche utilizzando 1.687 dipendenti a termine dei "l.s.u." per scannerizzare le mappe catastali»<sup>83</sup>. Risulta molto difficile, anche per questa prima fase, poter formulare un'ipotesi sui tempi necessari per il completamento della revisione: innanzi tutto, perché non è noto se i comuni che non hanno completato la microzonizzazione siano quelli a maggiore estensione, e quindi con il maggior numero di microzone; in secondo luogo, non risulta che al riguardo il Dipartimento abbia steso un programma, né consuntivato le risorse utilizzate. Va in ogni caso tenuto presente che la fase sicuramente più delicata sarà quella successiva, quella, cioè, dell'attribuzione di un valore agli oltre 45 milioni di unità immobiliari, partendo dalle microzone e dalle superfici ed aggiungendovi il valore di mercato. Sono, peraltro, attese ulteriori modifiche al d.P.R. n. 138/98, che potrebbero modificare non solo il metodo di determinazione del valore immobiliare, ma anche il sistema di ripartizione delle microzone.

Dall'analisi della spesa del Ministero delle finanze per funzione obiettivo, si ricavano ulteriori informazioni di un certo interesse. Relativamente alla "Gestione rendite catastali" e "Gestione Pubblici Registri Immobiliari" del 5° livello di disaggregazione delle COFOG, si rileva, infatti, che gli impegni effettivi si sono mantenuti al di sotto degli stanziamenti definitivi: rispettivamente 558,6 mld di impegni contro 628,1 di stanziamenti per la "Gestione rendite catastali", e 123,1 mld di impegni contro 139,6 di stanziamenti, per la "Gestione Pubblici Registri Immobiliari". Complessivamente gli stanziamenti definitivi di entrambe le gestioni rappresentano il 5,4% degli stanziamenti del totale delle funzioni istituzionali, mentre gli impegni effettivi il 5,3%.

<sup>83</sup> Da "Il Sole 24 ore" del 9/5/2000. Per il S.In.Co 6.539 comuni e l'individuazione di 12.501 microzone (quasi tutte validate in quanto i casi in cui si è aperto il contenzioso sono appena 71).

#### 4.4 Azienda Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS).

Il gettito erariale<sup>84</sup> derivato dai settori di competenza dell'AAMS per il 1999 è stato, come risulta dalla tabella sottostante, di 23.888 mld, con un aumento rispetto al 1998 di 4.388 mld in termini assoluti e del 22,5% in termini relativi.

| Anni                                      | (in miliardi) |             |               |             |
|-------------------------------------------|---------------|-------------|---------------|-------------|
|                                           | 1998          |             | 1999          |             |
| Imposta sul consumo dei tabacchi          | 12.147        | 62,3%       | 13.088        | 54,8%       |
| IVA sulle vendite dei generi di monopolio | 3.567         | 18,3%       | 3.829         | 16,0%       |
| Provento netto del Lotto                  | 3.078         | 15,8%       | 6.564         | 27,5%       |
| Provento netto delle Lotterie             | 708           | 3,6%        | 407           | 1,7%        |
| <b>TOTALE</b>                             | <b>19.500</b> | <b>100%</b> | <b>23.888</b> | <b>100%</b> |

##### 4.4.1 Imposta sui tabacchi e lotta al contrabbando di sigarette.

I tabacchi lavorati sono stati il comparto a più elevata incidenza fiscale: infatti, a fronte di una spesa del consumatore di 22.976 mld, ben 16.917 mld (pari al 73,7%) sono stati percepiti dall'Erario; rispetto all'anno precedente le entrate sono aumentate del 7,6%, con un maggior introito di 1.203 mld, di cui 300 dovuti alle manovre tariffarie intervenute a marzo 1998 e a luglio 1999, allo spostamento del consumo verso le classi di prodotto a più elevato prezzo e alla modifica dell'elemento specifico della tassazione delle sigarette (legge 7 marzo 1985, n. 76), che ha determinato l'aumento della fiscalità e la corrispondente diminuzione dei ricavi dei produttori. Le ulteriori maggiori entrate sono derivate dall'incremento dei volumi venduti, che nel 1999 sono stati pari a 97,3 milioni di kg., con un incremento di 5 milioni di kg. che, considerando la fiscalità media (II.CC. ed I.V.A.) di 175.000 per kg., hanno prodotto un gettito pari a 900 mld di lire.

Questo incremento di vendite del tabacco lavorato nel corso del 1999 sembra essere andato a scapito essenzialmente del mercato illegale. Infatti, in concomitanza con la guerra (marzo - giugno) nei Balcani, che sono uno dei principali canali di contrabbando, c'è stata un'impennata delle vendite rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Successivamente, a partire dal mese di luglio, il trend delle maggiori vendite si è attenuato, ma è rimasto comunque su livelli significativi, anche per l'effetto dissuasivo di ricorso al contrabbando dei tabacchi esercitato dalla previsione di irrogazione di sanzioni pecuniarie nei confronti sia dei detentori che degli acquirenti di merci di contrabbando, nonché di quella della temporanea chiusura degli esercizi commerciali che pongano in vendita, senza autorizzazione, i tabacchi lavorati.

Nel corso del 1999 l'A.A.M.S. ha proposto modifiche legislative finalizzate a snellire le procedure relative alle attività più onerose, quali la gestione, la destinazione e il contenzioso dei reperti di contrabbando, anche a seguito del conferimento all'E.T.I. di alcuni immobili per lo stoccaggio e la custodia dei generi sequestrati. Resta tuttavia da capire la ragione per la quale, a fronte delle ricorrenti notizie su ingenti quantitativi di prodotto sequestrati, le entrate relative ai proventi derivanti dalla vendita dei tabacchi lavorati esteri sequestrati risultino dal 1995 pari a zero, in termini sia di accertamenti, sia di riscossioni. Il relativo capitolo 2313, infatti, presente in consuntivo, appunto, dal 1995, per gli anni 1995 e 1996, a fronte di previsioni di competenza per 27,5 mld, non registra né accertamenti, né riscossioni di competenza. Per gli anni 1997, 1998 e 1999, il capitolo presenta tutti i dati di consuntivo pari a zero e risulta iscritto "per memoria".

<sup>84</sup> Il quadro delle entrate derivanti dalla gestione dei monopoli fiscali è presentato con maggior dettaglio nell'allegato n. 32

Ancora incerti appaiono, peraltro, i risultati della lotta al contrabbando attraverso i tentativi di ottenere l'attiva collaborazione delle multinazionali del tabacco. Il primo intervento in tal senso risale, infatti, al 1991, quando, con il decreto legge n. 348 del 31 ottobre, successivamente reiterato (d.l. 30 dicembre 1991, n. 417) e convertito, con modificazioni, nella legge 6 febbraio 1992, n. 66, all'art.6, comma 2, veniva stabilito che, qualora fossero stati sequestrati quantitativi significativi della stessa marca di sigarette (cinquemila chilogrammi, poi ridotti a cinquecento<sup>85</sup>), il Ministro delle finanze era tenuto a disporre con proprio decreto la sospensione per trenta giorni – sessanta in caso di recidiva – dell'importazione, della distribuzione e della vendita della marca delle sigarette sequestrate. A seguito dell'adozione di tale normativa e dei conseguenti provvedimenti amministrativi di sospensione della vendita che vennero assunti nei confronti di alcune popolari marche di sigarette estere<sup>86</sup>, il 17 gennaio 1992 le principali società produttrici estere firmarono un protocollo d'intesa con il Governo con il quale si impegnavano a contrassegnare le casse di sigarette vendute per l'esportazione, in modo da consentire l'individuazione del primo acquirente e ricostruire a ritroso l'iter del contrabbando dei prodotti sequestrati.

Dopo una prima mitigazione di tale disciplina, intervenuta con l'art. 27, comma 7 del decreto legge 30 agosto 1993, n. 331<sup>87</sup> con la trasformazione in facoltà dell'obbligo del Ministro di sospendere l'importazione e la vendita delle marche di sigarette sequestrate in quantitativi rilevanti, l'art.1, comma 2, della successiva legge 18 gennaio 1994, n. 50 cancellava del tutto tale sanzione, prevedendo, tuttavia (art.1, comma1), in sostituzione del comma 1 dell'art. 6 della citata legge n. 66/92<sup>88</sup>, l'emanazione di un decreto del Ministro delle finanze, con il quale, sentiti i produttori interessati, dovevano essere disposte misure atte a consentire l'individuazione del primo acquirente dei prodotti introdotti di contrabbando nel territorio dello Stato, nonché ad individuare il luogo di stoccaggio dei prodotti medesimi sottoposti a sequestro. Tale decreto, emanato il 23 giugno 1995 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 28 giugno 1995, stabilisce l'obbligo per i produttori di sigarette di apporre su ogni singola unità di condizionamento di tabacco lavorato, con eccezione del condizionamento minimo destinato alla vendita, un contrassegno costituito da una timbratura a secco o a stampa che consenta di identificare direttamente il primo acquirente o di individuarlo sulla base di proprie procedure amministrative e contabili, nonché la data di fabbricazione. Non risulta che questo obbligo sia stato adempiuto, evidentemente perché lo stesso non è più assistito dalla soppressa previsione di sanzioni commerciali sul mercato legale. Nel frattempo, nella primavera del 1999, il maggior produttore – Philip Morris – ha sottoscritto con il Ministro delle finanze un accordo di cooperazione, analogo a quello del 17 gennaio 1992, con il quale ha assunto l'impegno d'onore di interrompere i rapporti commerciali con quei primi acquirenti per i quali sia constatato il coinvolgimento diretto o indiretto nella vendita illegale o nel traffico illecito di tabacchi lavorati. La Corte si attende che l'Amministrazione faccia conoscere i risultati concretamente conseguiti a seguito di tale accordo, nonché le iniziative assunte per assicurare il rispetto di quanto disposto con il predetto d.m. del 23 giugno 1995.

<sup>85</sup> E allo 0,8 per mille del totale delle vendite in Italia della marca stessa nell'anno precedente, ovvero comunque superiori a 12 mila chilogrammi.

<sup>86</sup> Marlboro, Muratti e Merit.

<sup>87</sup> Convertito, con modificazioni, nella legge 29 ottobre 1993, n. 427.

<sup>88</sup> Il comma stabiliva che, al fine di combattere il contrabbando dei tabacchi lavorati nel territorio nazionale e le collegate organizzazioni criminali anche internazionali, l'A.A.M.S. nonché i produttori di sigarette che avessero stipulato contratti con l'A.A.M.S. per l'importazione, la produzione, la distribuzione o la vendita dei loro prodotti nel territorio dello Stato, ovvero facessero ricorso ai depositi di cui all'art.1 della legge 20 dicembre 1975, n. 724, dovessero vigilare sulla effettiva immissione al consumo della merce nel Paese dichiarato come destinatario finale.

## 4.4.2 Lotto e lotterie.

I proventi netti dei giochi (lotto e lotterie) (All. 33), visti in termini di entrate erariali, sono, come si è visto, significativamente aumentati, passando da 3.785 mld nel 1998 a 6.971 nel 1999, con un incremento di 3.185 mld in termini assoluti e dell'84,15% in termini relativi. L'andamento dei due comparti è stato, però, del tutto differenziato, in quanto mentre il provento netto del lotto è aumentato di 3.486 mld (+113,26%), il provento netto delle lotterie è diminuito di 301 mld (-42,51%).

## 4.4.2.1 Il lotto.

Per quanto riguarda il lotto, il risultato in termini di proventi netti - più che raddoppiati - è dovuto, oltre che all'incremento delle giocate (+22%), anche all'aumento dell'investimento medio per giocata, passato dalle 4.103 lire del 1998 alle 5.341 del 1999, e al miglioramento del rendimento netto percentuale, passato dal 25% al 33,6%. La componente di casualità, che caratterizza il gioco, ha, quindi, determinato, in media, una minore incidenza delle vincite sulle giocate complessive, che, data la sostanziale invarianza delle altre spese (determinata anche dalla degressività del compenso al concessionario), ha contribuito a far lievitare il gettito netto per l'Erario.

Tale utile è stato, infatti, realizzato a fronte di un importo complessivo giocato di 19.536 mld, destinato per 1.953 mld ai raccoglitori (10%)<sup>89</sup>, per 930 mld alla Società concessionaria della gestione (4,8%), per 10.089 mld alle vincite (51,6%) e per 6.564 mld all'erario (33,6%). Le spese della gestione ammontano, quindi, a 12.972 mld, rispetto ai 9.232 mld del 1998 ed ai 6.310 mld del 1997.

A tal proposito va, tuttavia, rilevato che, come si evidenzia dalla tabella sottostante, le assegnazioni ai Monopoli per la gestione risultante dal cap. 4777 del rendiconto del bilancio dello Stato ammontano a 19.267 mld. E un pari importo risulta anche al cap. 3001 del rendiconto del bilancio di entrata dei Monopoli. Le spiegazioni informalmente fornite giustificerebbero la differenza di +6.295 mld come regolazioni contabili relative ad esercizi precedenti. Sulla base dei dati forniti dall'Amministrazione e relativi al periodo 1997-99, risulterebbe in effetti che nel biennio 1997-98 le assegnazioni indicate in entrata sul cap.3001/E dei Monopoli superano di 4.294 mld le assegnazioni iscritte nel cap.4777/S della spesa del Ministero del tesoro. Restano da giustificare altri 1.996 mld, che evidentemente riguardano esercizi precedenti.

## ANDAMENTO DEL LOTTO

| (in miliardi) |                                                          |        |                                                                   |        |                  |
|---------------|----------------------------------------------------------|--------|-------------------------------------------------------------------|--------|------------------|
| ANNO          | Dati Bilancio dello Stato                                | A      | Dati A.A.M.S.                                                     | B      | Differenza B - A |
| 1997          | Provento lordo (cap. 1801)                               | 8.784  | Valore delle giocate                                              | 8.784  | 0                |
|               | Assegnazione ai Monopoli per la gestione (cap. 4777) (1) | 4.800  | Spese (Vincite, aggio ai rivenditori e compenso ai concessionari) | 6.310  | 1.510            |
| 1998          | Provento lordo (cap. 1801)                               | 12.309 | Valore delle giocate                                              | 12.309 | 0                |
|               | Assegnazione ai Monopoli per la gestione (cap. 4777)(1)  | 6.449  | Spese (Vincite, aggio ai rivenditori e compenso ai concessionari) | 9.232  | 2.784            |
| 1999          | Provento lordo (cap. 1801)                               | 19.536 | Valore delle giocate                                              | 19.536 | 0                |
|               | Assegnazione ai Monopoli per la gestione (cap. 4777)(1)  | 19.267 | Spese (Vincite, aggio ai rivenditori e compenso ai concessionari) | 12.972 | -6.295           |

(1) Detta assegnazione affluisce al cap 3001 del bilancio di entrata dei Monopoli.

<sup>89</sup> Con decreto ministeriale del 13 dicembre 1999, n. 474, l'aggio ai raccoglitori è stabilito, a decorrere dal 1° gennaio 2000, nella misura dell'8%, al fine di armonizzare i compensi previsti per tutti i tipi di gioco attualmente esercitati.

Dando per scontato che le cose stiano effettivamente in questi termini, va in ogni caso osservato che quasi l'intero importo del provento netto del lotto dell'anno 1999 (6.295 mld su 6.564) è servito a coprire spese già effettuate per la gestione del lotto negli anni precedenti ed evidentemente risultanti come fittizi residui attivi da versare nel rendiconto dell'entrata, per l'insufficiente provvista del correlato capitolo di spesa<sup>90</sup>. La questione potrà esser approfondita con l'indagine programmata dalla Sezione del controllo per l'anno 2000 proprio in materia di gestione del lotto.

Un ulteriore problema in ordine alla gestione del lotto emerge per quanto riguarda le entrate previste in bilancio per l'anno 2000. In termini di proventi lordi, si prevede un incremento del 9,4% (da 19.536 a 21.372 mld), che appare a prima vista non solo realistico, ma addirittura prudentiale se si guarda, sia ai ben più elevati tassi di crescita degli ultimi anni, sia alle nuove iniziative promozionali già avviate.

Con riguardo a questo secondo aspetto, va, infatti, evidenziato che nell'ultimo trimestre del 1999, in attuazione dell'art. 19, comma 7, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, è stato avviato il progetto di estensione progressiva della rete di raccolta a tutti i tabaccaia che ne hanno fatto richiesta (circa 22.000). I punti di raccolta già attivi al 31 marzo 2000 erano 13.515. A regime dovrebbero raggiungere il numero di 35.500. In particolare, 10.000 nuovi punti di raccolta dovrebbero essere realizzati nel corso dell'anno 2000. L'estensione della rete, unitamente al raddoppio della giocata massima (d.m. 13 dicembre 1999, n. 474) e all'avvio del lotto telefonico (d.d. 10 dicembre 1999) dovrebbero rappresentare un efficace incentivo alla domanda. Per quanto riguarda l'estensione della rete di raccolta (All. 34), va, però, rilevato che nel primo trimestre 2000 i punti lotto attivi sono aumentati soltanto di 38 unità, rendendo del tutto irrealistica la previsione di 10.000 nuovi punti di raccolta nel corso dell'anno.

Qualche perplessità in ordine all'effettiva realizzabilità della previsione di aumento dei proventi lordi del lotto è legata anche all'andamento non lineare che si registra nell'andamento dell'importo delle giocate nel secondo semestre del 1999 e, come evidenziato dalla tabella sottostante, nei primi quattro mesi del 2000.

Nel 1999 la giocata media mensile è stata di 1.628 mld, ma con una notevole differenza tra la media del primo semestre, pari a 1.967 mld, e quella del secondo semestre, pari a 1.289 mld; con una diminuzione, quindi, del 34,5%. I dati relativi al primo quadrimestre 2000 non consentono di pervenire a conclusioni univoche: la giocata media mensile (1.716 mld) risulta, infatti, superiore sia a quella della media dell'anno 1999 (+5,4%), sia, e ben di più, a quella dell'ultimo semestre dello stesso anno (+33,13%). Essa risulta, però, inferiore del 4,43% alla media dei primi quattro mesi sempre del 1999 (1.796). A causa, poi, di vincite determinate in aprile per 2.180 mld circa a fronte di un valore delle giocate di 1.810 mld circa, il provento netto, tenuto conto delle altre spese di gestione, nel primo quadrimestre del 2000 è diminuito del 16,45% rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente.

<sup>90</sup> Conseguentemente, i proventi netti del lotto come traspare dal rendiconto generale dello Stato, sono risultati sopravvalutati sia nel 1997 (3.984 mld in luogo di 2.474 mld) che nel 1998 (5.860 mld in luogo di 3.077 mld), mentre, al contrario, nel 1999 risultano pari a soli 269 mld in luogo di 6.564.

## XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

(in miliardi)

|                             | VALORE DELLE<br>GIOCATE<br>(ENTRATE<br>LORDE) | SPESE<br>DEL<br>LOTTO | VINCITE<br>DETERMINATE | UTILE<br>NETTO<br>DEL<br>LOTTO | RENDIMENTO<br>(Rapporto % tra utile<br>e valore giocate) |
|-----------------------------|-----------------------------------------------|-----------------------|------------------------|--------------------------------|----------------------------------------------------------|
| GENNAIO<br>1998             | 974                                           | 173                   | 393                    | 408                            | 41,89                                                    |
| FEBBRAIO<br>1998            | 894                                           | 159                   | 669                    | 66                             | 7,38                                                     |
| MARZO<br>1998               | 830                                           | 147                   | 440                    | 242                            | 29,16                                                    |
| APRILE<br>1998              | 968                                           | 171                   | 513                    | 284                            | 29,34                                                    |
| <b>TOT 1°<br/>Quadr. 98</b> | <b>3.666</b>                                  | <b>650</b>            | <b>2.015</b>           | <b>1.000</b>                   | <b>27,28</b>                                             |
| GENNAIO<br>1999             | 2.177                                         | 388                   | 522                    | 1.268                          | 58,25                                                    |
| FEBBRAIO<br>1999            | 1.770                                         | 313                   | 1.510                  | -54                            | -3,05                                                    |
| MARZO<br>1999               | 1.530                                         | 267                   | 666                    | 597                            | 39,02                                                    |
| APRILE<br>1999              | 1.704                                         | 293                   | 462                    | 949                            | 55,69                                                    |
| <b>TOT 1°<br/>Quadr. 99</b> | <b>7.181</b>                                  | <b>1.261</b>          | <b>3.160</b>           | <b>2.760</b>                   | <b>38,43</b>                                             |
| GENNAIO<br>2000             | 1.493                                         | 238                   | 448                    | 807                            | 54,05                                                    |
| FEBBRAIO<br>2000            | 1.555                                         | 245                   | 368                    | 942                            | 60,58                                                    |
| MARZO<br>2000               | 2.006                                         | 313                   | 490                    | 1.203                          | 59,97                                                    |
| APRILE<br>2000              | 1.810                                         | 276                   | 2.180                  | -646                           | -35,69                                                   |
| <b>TOT 1°<br/>Quadr. 00</b> | <b>6.864</b>                                  | <b>1072</b>           | <b>3.486</b>           | <b>2.306</b>                   | <b>33,60</b>                                             |

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati A.A.M.S.

## 4.4.2.2 Le lotterie.

Si conferma in crisi il settore delle lotterie che risentono della forte concorrenza degli altri giochi e dell'inadeguatezza di una rete di distribuzione e di vendita ormai superata.

Tuttavia, l'innovazione adottata, nel settore delle lotterie tradizionali, con l'associazione ai biglietti delle lotterie Italia 1998, Europea 1999 e Italia 1999, del sistema di vincita proprio delle lotterie istantanee, tramite l'apposizione sul biglietto stesso di un'area di scratch-off, si è dimostrata particolarmente apprezzata dal pubblico, con un riscontro importante nella Lotteria Europea, confermato dai dati di vendita della Lotteria Italia, che ha registrato una maggiore vendita di 3,6 milioni di biglietti (+14,4%). Grazie a questa innovazione, nel 1999 si è registrato un maggior utile erariale (All. 33), anche se di modesta entità (di circa 1 miliardo di lire rispetto al 1998, pari al +2,88%).

Le lotterie ad estrazione istantanea hanno, invece, registrato una forte contrazione nei dati di vendita, con la riduzione dell'utile erariale del 45% (da 670 mld del 1998 a 368 mld del 1999). Il calo sembra destinato a protrarsi anche nell'anno 2000: infatti, a fronte di una media

mensile dell'utile calcolata per l'intero anno pari a 30,6 mld, nel primo semestre 1999 si registrava un valore di 35,4 mld e nel secondo semestre di 25,9 mld (-26,8%). Nel bilancio dello Stato la previsione a tale titolo, per il 2000, è di 729 mld, ma, se l'andamento dovesse restare quello della seconda metà del 1999, l'utile erariale delle lotterie istantanee si verrebbe ad aggirare sui 310 mld, con una riduzione del 15% rispetto al 1999.

Il ciclo del "prodotto" lotterie istantanee, come si evidenzia dalla tabella sottostante, sembra, in realtà, essere entrato nella fase di declino inarrestabile che segue a quella della maturità, nella fase in cui, cioè, la ripresa di un trend ascendente potrebbe verificarsi solo con un notevolissimo sforzo innovativo e promozionale del prodotto che richiederebbe un adeguato impegno di risorse finanziarie, di cui andrebbe, altresì, valutato il *trade off* rispetto ad impieghi alternativi. Appare, pertanto, pienamente giustificato l'avvio delle procedure per l'affidamento, nel corso del 2000, della gestione delle lotterie a privati imprenditori.

| LOTTERIE ISTANTANEE |                      |
|---------------------|----------------------|
| ANNO                | N. biglietti venduti |
| 1995                | 1.408.766.500        |
| 1996                | 1.865.425.300        |
| 1997                | 1.100.058.100        |
| 1998                | 843.762.350          |
| 1999                | 425.205.786          |

Fonte. A.A.M.S

#### 4.4.3 Risorse finanziarie e rapporti con l'E.T.I..

Le risorse finanziarie gestite nel 1999 sul bilancio autonomo dell'Amministrazione vanno depurate da consistenti partite di giro, connesse soprattutto alla temporanea gestione in nome e per conto dell'E.T.I. (effettuata nei primi due mesi del 1999) e al trattamento economico del personale distaccato all'E.T.I. stesso.

Tali risorse, utilizzate nel 1999 e ripartite per le diverse UPB, ammontano a 107,3 mld per il Funzionamento (personale, beni e servizi, informatica di servizio) e a 9,5 mld per Interventi (gestione dei reperti di contrabbando), per un totale di 116,8 mld. Inoltre sono stati utilizzati beni mobili e di consumo, nonché beni immobili di proprietà che hanno comportato un costo di 3,1 mld per quanto riguarda i beni mobili ed immobili e di 1,1 mld per il consumo di articoli vari e stampati<sup>91</sup>.

Pertanto i costi complessivi di gestione ammontano, per il 1999, a circa 121 mld, imputabili per il 40,3% alla Gestione Tributi, per il 32,3% agli Oneri Indivisibili, per il 20,7% alla Prevenzione e Repressione delle violazioni degli Obblighi Tributari e per il 6,7% al Personale distaccato<sup>92</sup>.

<sup>91</sup> Va evidenziato che l'esercizio finanziario 1999 assume per l'AAMS una particolare rilevanza, atteso che con l'istituzione dell'ETI (d.lgs. n. 9.7.1998, n.283) ed il concreto avvio dell'operatività dello stesso (1.3.1999) si è reso necessario procedere alla prestazione di servizi reciproci (AAMS/ETI), con conseguenti regolazioni contabili di addebito e di accredito. L'Amministrazione dei Monopoli ha peraltro sostenuto spese - formalmente richieste dall'Ente - per lo svolgimento di attività industriali e commerciali dell'ETI fino a quando l'Ente stesso non è stato in grado di assumere la completa responsabilità gestoria. Si tratta di movimenti finanziari, che, pur essendo del tutto sottratti al controllo di legittimità della Corte, meritano, per la loro rilevanza, di essere considerati nel contesto dei controlli successivi sulla gestione programmati dalla Sezione del controllo.

<sup>92</sup> Relativamente agli oneri indivisibili va precisato che gli stessi si riferiscono anche alla gestione economica, giuridica e di quiescenza del personale distaccato all'E.T.I..

A fronte di tali costi, la somma che sarà versata al Tesoro a titolo di avanzo finanziario, come risulta dal consuntivo dell'Amministrazione per il 1999 (All. 35), è di notevole entità, pari a 763 mld, dovuta per 517,2 mld alle economie derivanti dall'applicazione del decreto interministeriale 23/12/1998 di determinazione del patrimonio iniziale dell'E.T.I., nel quale è stato iscritto, nella parte passiva, alla voce "debiti di funzionamento", l'ammontare complessivo dei residui passivi di A.A.M.S. al 31 dicembre 1998, e per 245,8 dall'incremento delle entrate derivanti dalle gestioni delle concessioni di vendita al pubblico dei tabacchi lavorati e dal contributo per l'attivazione dei nuovi punti di raccolta del lotto. L'avanzo finanziario viene iscritto al cap. 153 della spesa e poi viene versato, per l'intero ammontare, al Bilancio dello Stato, cap. 2954.

In precedenza, e fino all'esercizio 1991, l'Amministrazione era autorizzata (legge 14/08/1974, n. 380) ad utilizzare gli avanzi di gestione, per un importo non superiore a 6 mld per ogni esercizio finanziario, al fine di provvedere a spese di investimento fino alla somma complessiva di 120 mld prevista dall'art. 1 della legge n. 380/1974. Dal 1992 al 1999, come si può notare dalla tabella, raggiunti i 120 mld di lire, l'Amministrazione versa l'intero avanzo al bilancio dello Stato.

| ANNO | Avanzo Finanziario |
|------|--------------------|
| 1991 | 67.711.989.443     |
| 1992 | 207.293.447.833    |
| 1993 | 252.029.796.800    |
| 1994 | 395.015.898.903    |
| 1995 | 429.195.455.571    |
| 1996 | 242.802.282.025    |
| 1997 | 200.267.954.539    |
| 1998 | 677.007.472.717    |
| 1999 | 762.881.913.185    |

## 5. Analisi dell'impiego delle risorse.

### 5.1 Analisi del rendiconto della spesa.

#### 5.1.1 Analisi complessiva, per centro di responsabilità e per aggregati economici.

Il 1999 ha visto un ridimensionamento della spesa del Ministero delle finanze che nel 1998 aveva invece subito un'impennata. Sono diminuiti sia gli stanziamenti di competenza (da 56.685 a 54.036 mld, -4,7%), sia la massa impegnabile (da 57.436 a 54.433 mld, -5,2%), sia, e soprattutto, gli impegni di competenza (da 57.799 a 51.293 -11,2%) e gli impegni totali (da 55.410 a 51.624 mld, -6,8%). Alla quasi invarianza dei residui totali di stanziamento (545 mld e 1,07% della massa impegnabile rispetto a 398 mld e 0,6% nel 1998) si oppone il consistente aumento delle economie, che, senza ritornare ai livelli del 1997 (9.310 mld), hanno fatto comunque registrare un aumento rispetto al 1998 (da 1.628 a 2.412 mld, e cioè dal 2,8% al 4,4% della massa impegnabile). Conseguentemente, si è ridotto, di circa 2 punti percentuali (da 96,5% a 94,6%) il rapporto tra impegni totali e massa impegnabile, che nel 1998 era invece aumentato di oltre 20 punti percentuali.

Ad aumentare sono stati, invece, sia la massa spendibile (da 64.715 a 67.286 mld, +4%), sia, ma in misura maggiore, i pagamenti totali (da 48.822 a 52.706, +7,9%); pertanto, il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile è passato dal 75% al 78,3. Il rapporto fra autorizzazioni di cassa e massa spendibile è leggermente diminuito (dal 90,3% all'89,2%), mentre quello tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa è cresciuto di oltre 4 punti percentuali (dall'83,5% all'87,8%).

Dall'esposizione di questi dati risulta evidente che, dopo la vera e propria esplosione verificatasi nel 1998, soprattutto in termini di massa impegnabile, nel 1999 la spesa del Ministero delle finanze ha mostrato la tendenza al consolidamento, con consistenti tagli in termini di competenza e con leggeri incrementi in termini di cassa.

La diminuzione ha, in termini assoluti, interessato soprattutto il Dipartimento delle entrate: gli stanziamenti definitivi di competenza si sono ridotti di 2.604 mld e la massa impegnabile di 2.504 mld. Ancor più sono però diminuiti sia gli impegni definitivi di competenza (-3.373 mld), sia gli impegni totali (-3.488 mld). Il rapporto percentuale tra impegni totali e massa impegnabile si è conseguentemente ridotto di circa 2 punti - dal 97,12 % all'95,07%. Al contrario, per il rapporto percentuale tra pagamenti totali e massa spendibile si è registrato un incremento (79,5% nel 1999 rispetto a 75,76% nel 1998), a fronte di una limitata stretta di cassa (il rapporto percentuale tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile si è ridotto di circa 1,6 punti - dal 91,48% al 89,91%).

Per gli altri due Dipartimenti si è registrato qualche taglio tutto sommato marginale nell'importo degli stanziamenti definitivi di competenza (per il Dipartimento del territorio da 1.845 a 1.787 mld e per il Dipartimento delle dogane da 1.205 a 1.178 mld). Nel biennio gli impegni effettivi sono diminuiti per il Territorio del 5,26%, e per le Dogane del 2,80%, e quelli totali rispettivamente dello 0,13% e dell' 1,1%.

Per i due ultimi centri di responsabilità il rapporto percentuale tra impegni totali e massa impegnabile è passato, rispettivamente, da 82,29% a 80,82%, per il territorio, e da 93,7% a 95,45% per le dogane. Il rapporto percentuale tra pagamenti totali e massa spendibile è sceso al 46,53% per il territorio (54,06% nel 1998) ed al 69,49% per le dogane (75,7% nel 1998). La spiegazione di questa contrazione non sta nella riduzione delle autorizzazioni di cassa, che ha inciso solo marginalmente per il Dipartimento del territorio, il cui rapporto percentuale tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile è stato di 70,83% (71,99% nel 1998), e in misura non determinante neppure per il Dipartimento delle dogane, per il quale l'analogo rapporto è stato di 82,71% (88,19% nel 1998).

In controtendenza la Guardia di finanza, i cui stanziamenti definitivi sono passati da 5.596 a 5.754 mld. In lieve aumento anche impegni effettivi su competenza (+1,6%), impegni totali (+3,4%) e pagamenti totali (+1,7%). Diminuiti di poco gli indicatori di capacità di spesa: il rapporto percentuale tra impegni totali e massa impegnabile è passato dal 96,94% al 95,62%; il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile è sceso da 96,61% a 91,66%. Quest'ultima diminuzione non dipende in alcun modo dalle manovre di cassa, essendo le relative autorizzazioni in realtà aumentate dal 95,02% al 97,13%.

L'analisi della distribuzione della spesa secondo la classificazione economica semplificata conferma la notevole predominanza di quella per gli interventi (più di 35 mila mld, pari ad oltre i due terzi degli impegni effettivi), concentrati per il 92% nei rimborsi e nelle poste correttive. Del tutto residuali risultano, infatti, le spese per investimenti, di soli 620 mld, destinati ad edilizia demaniale, dotazioni della Guardia di finanza e sistema informatico del Ministero. Le spese di funzionamento incidono per oltre 13 mila mld, di cui circa 8.500 destinati alle spese per il personale.

La scarsa rilevanza delle spese d'investimento, da una parte, e l'elevata rilevanza di quelle di funzionamento, dall'altra, costituiscono caratteristiche specifiche del Ministero delle finanze rispetto alle altre Amministrazioni centrali che per lo più si segnalano, invece, per una notevole massa finanziaria destinata a trasferimenti di parte corrente ed ad investimenti.

#### 5.1.2 Analisi per funzioni obiettivo.

Ai fini della valutazione delle politiche pubbliche non basta verificare l'evoluzione della spesa nel complesso, per centri di responsabilità e in termini di aggregati economici. E' indispensabile farlo anche, e soprattutto, per funzioni obiettivo, pur trattandosi di un'analisi che,