

a causa dell'adozione delle nuove classificazioni, si presenta alquanto difficile e richiede, in ogni caso, specifiche prelieve rielaborazioni.

Sulla base della legge n. 468 del 1978, come modificata dalla legge n. 94 del 1997, per la classificazione funzionale è stata assunta la COFOG (Classification of the Functions of Government). Per l'analisi del consuntivo 1999, la Corte, partendo dal terzo livello COFOG (classi) ha individuato per le Amministrazioni centrali un successivo quarto livello funzionale (missioni istituzionali). Per il Ministero delle finanze si è potuto ulteriormente costruire un quinto livello, d'intesa con l'Amministrazione, in raccordo con il piano dei conti allegato alla Direttiva generale per l'azione amministrativa (Allegato A). I capitoli di spesa sono stati imputati dall'Amministrazione al quinto livello, sulla base di una rilevazione extracontabile. Si è quindi pervenuti alla quantificazione della spesa globalmente attribuibile alle funzioni, composta:

- dalla spesa diretta e indiretta relativa ai dipartimenti operativi (Entrate, Territorio, Dogane e imposte indirette e Guardia di finanza);
- dalla spesa indiretta riconducibile ai centri di responsabilità non operativi (Gabinetto, Segretariato generale, SECIT, Scuola centrale tributaria e Affari generali e del personale)

L'attività istituzionale del Ministero per la gestione delle entrate è riconducibile in gran parte alla classe COFOG **1.1.2 Affari finanziari e fiscali**, in cui rientrano anche i *Fondi destinati a famiglie ed imprese per il rimborso delle imposte e poste correttive* (1.1.2.14), e, in misura molto più contenuta, alla classe **Altri servizi generali** (1.3.3), voce alla quale vengono ricondotte le spese relative alla *Gestione e manutenzione del demanio e del patrimonio* (1.3.3.3), e quelle per il *Supporto fiscale alle altre amministrazioni pubbliche* (1.3.3.8). La parte residuale è imputabile alle altre attività di competenza della Guardia di finanza, o a quelle direttamente riconducibili agli affari finanziari e fiscali, come il *Contrasto alla criminalità organizzata e comune* (3.1.1.2) e il *Concorso alla vigilanza in materia valutaria* (4.1.1.3.1), oppure connesse alla specificità militare del Corpo.

Le competenze proprie dell'Amministrazione finanziaria sono presenti nelle seguenti funzioni:

- 1.1.2.10 *Gestione dei tributi*: articolata al quinto livello per tipologia di tributi. Il prosieguo dell'innovazione legata all'attivazione degli Uffici delle Entrate ha comportato l'adeguamento contestuale della programmazione delle attività del Dipartimento delle Entrate; ne è però conseguita la non disponibilità (rispetto al passato) di dati disaggregati per tipologia d'imposta (imposte sul reddito, Iva e imposta di registro). Nella disaggregazione successiva si è quindi riunita la gestione di questi tributi in un unico quinto livello *Imposte sul reddito, IVA e imposta sul registro* (1.1.2.10.1). Viene invece considerata separatamente la gestione a carico del Dipartimento delle Dogane dell'*Iva intracomunitaria, Tributi doganali e Iva all'importazione*, e le *Imposte sulla produzione e i consumi*; ugualmente per la gestione da parte del Dipartimento del Territorio delle *rendite catastali* (1.1.2.10.7) e dei *pubblici registri immobiliari* (1.1.2.10.8).
- 1.1.2.11 *Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari*. Anche questa funzione risente dei cambiamenti derivanti dall'attivazione degli Uffici delle Entrate; le attività si riferiscono, infatti, all'insieme della riscossione, dei controlli formali, dei controlli sostanziali, delle verifiche e del contenzioso, e non è più possibile la distinzione tra le tipologie di imposta. Va, inoltre, specificato che l'attività di riscossione negli esercizi precedenti era compresa nella *Gestione dei tributi*. L'attività della Guardia di finanza si evidenzia nel *Contrasto all'evasione fiscale nel settore delle imposte indirette* (1.1.2.11.8) e delle violazioni in materia di dogane, monopoli, accise e interessi finanziari comunitari (1.1.2.11.9).

- 1.1.2.12 *Servizi fiscali ai cittadini, alle imprese e agli enti locali*. Funzione che attiene all'attività di informazione ed assistenza che l'Amministrazione finanziaria fornisce, ai soggetti indicati, in materia fiscale sulle diverse tipologie di imposta.
- 1.3.3.3 *Gestione e manutenzione del demanio e del patrimonio*. L'attività connessa a questa funzione si concentra negli investimenti di carattere immobiliare (1.3.3.4). Gli altri quinti livelli individuati sono riferiti agli oneri effettivamente destinati all'amministrazione e alla manutenzione del demanio e del patrimonio.
- 1.3.3.8 *Supporto fiscale alle altre amministrazioni pubbliche*. La funzione è riferita alla *Fiscalità locale* - normativa e funzione giudicante in materia di tributi locali - (1.3.3.8.1) e all'*Attività estimale e di consulenza tecnica* (1.3.3.8.2).

Di questo complesso di funzioni svolte dall'Amministrazione non si riscontra traccia nelle *unità di voto* delineate dalla legge di bilancio 1999 per lo stato di previsione del Ministero. Infatti, la legge n. 94/97 prevede (art.1) che le unità previsionali vengano determinate per aree omogenee di attività in cui si articolano le competenze istituzionali di ciascun Ministero. Questo concetto è stato ribadito dal d.lgs. n. 279/97 che (art.1) recita: "...la determinazione delle unità previsionali deve assicurare la piena rispondenza della gestione finanziaria agli obiettivi posti all'azione amministrativa dello Stato, nell'ambito del criterio della ripartizione delle risorse per funzioni, individuate con riferimento agli obiettivi generali perseguiti dalle politiche pubbliche di settore...".

Tuttavia queste indicazioni normative non sembrano trovare riscontro nelle *unità di voto* già individuate dalla Tabella A allegata allo stesso d.lgs. n. 279/97, come ad esempio:

- *Scuola centrale tributaria* (1.1.1.2.)
- *Servizio controllo interno* (1.1.1.4.)
- *Funzionamento* (2.1.1.0.)
- *Indennità* (3.1.2.1.)
- *Informatica di servizio* (3.2.1.2.)
- *Comuni di confine* (4.2.1.3.)
- *Ammortamento* (5.1.3.1.)
- *Potenziamento* (7.1.1.4.).

Pertanto, per l'analisi sul Rendiconto, è sembrato maggiormente significativo procedere all'individuazione di funzioni di 4° e 5° livello che fossero rappresentative dell'effettiva attività svolta dall'Amministrazione al fine del raggiungimento degli obiettivi assegnati.

Per l'esercizio 1999, ben 26.000 mld, pari al 50,7% degli impegni effettivi (51.300 mld)⁹³, sono stati destinati al rimborso dei crediti d'imposta a famiglie ed imprese, per il 96,8 % con procedura manuale e, per la parte residuale, con procedura automatica.

Un ulteriore importo di 6.200 mld, pari al 12,1% degli impegni definitivi, è stato assorbito dalle altre poste correttive (per le quali erano stati stanziati 7.200 mld, pari al 13,3% del totale. 2.500 mld (rispetto a 2.350 di stanziamenti definitivi) sono stati, poi, impegnati per le funzioni svolte dalla Guardia di finanza a margine delle competenze relative all'Amministrazione finanziaria, e connesse alla specificità militare del Corpo, come ad esempio il concorso alla difesa nazionale, il controllo del territorio o la tutela del patrimonio artistico. Altra voce, di entità relativamente minore (2.600 mld sia di stanziamenti che d'impegni) è costituita dai rimborsi alla RAI.

Gli impegni relativi alle attività direttamente connesse ai compiti istituzionali del Ministero ammontano, pertanto, a poco meno di 13.000 mld (per la precisione 12.917 mld, a

⁹³ Rispetto a 26 mila mld circa di stanziamenti definitivi, pari al 48,8% del totale (di oltre 54 mila mld).

XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

fronte di 14.107 mld di stanziamenti), la cui ripartizione fra le funzioni di quarto e di quinto livello viene riportata nella tabella che segue.

	Stanziamenti definitivi			Impegni effettivi		
	Mld di lire	% su tot. Funzioni istituzionali	% su tot. 4° livello	mld di lire	% su tot. Funzioni istituzionali	% su tot. 4° livello
1.1.2.10 Gestione dei tributi	2.800,5	19,9	100,0	2395,8	18,5	100,0
1.1.2.10.1 Imposte sul reddito, IVA e Imposta di registro	1.054,8	7,5	37,7	989,9	7,7	41,3
1.1.2.10.2 IVA intracomunitaria	61,4	0,4	2,2	57,6	0,4	2,4
1.1.2.10.3 Valori bollati	422,8	3,0	15,1	205,5	1,6	8,6
1.1.2.10.4 Tributi doganali e IVA all'importazione	315,2	2,2	11,3	299,0	2,3	12,5
1.1.2.10.5 Imposte sulla produzione e i consumi	107,1	0,8	3,8	101,1	0,8	4,2
1.1.2.10.6 Giochi e concorsi - pronostici	71,5	0,5	2,6	61,0	0,5	2,5
1.1.2.10.7 Gestione rendite catastali	628,1	4,5	22,4	558,6	4,3	23,3
1.1.2.10.8 Gestione Pubblici Registri Immobiliari	139,6	1,0	5,0	123,1	1,0	5,1
1.1.2.11 Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari	9.035,4	64,0	100,0	8588,3	66,5	100,0
1.1.2.11.1 Imposte sul reddito, IVA e Imposta di registro	5.585,9	39,6	61,8	5295,1	41,0	61,7
1.1.2.11.2 IVA intracomunitaria	86,8	0,6	1,0	82,8	0,6	1,0
1.1.2.11.3 Rendite catastali	45,6	0,3	0,5	42,5	0,3	0,5
1.1.2.11.4 Tasse ipotecarie	38,2	0,3	0,4	36,8	0,3	0,4
1.1.2.11.5 Canoni e indennizzi demaniali	49,1	0,3	0,5	46,7	0,4	0,5
1.1.2.11.6 Tributi doganali e IVA all'importazione	328,4	2,3	3,6	313,2	2,4	3,6
1.1.2.11.7 Imposte sulla produzione e i consumi	193,3	1,4	2,1	184,3	1,4	2,1
1.1.2.11.8 Contrasto all'evasione fiscale della G.d.F. nel settore delle II.II. e sui redditi	1.413,3	10,0	15,6	1350,2	10,5	15,7
1.1.2.11.9 Prevenzione e repressione della G.d.F. delle violazioni in materia di dogane, monopoli, accise, interessi finanziari dell'UE	941,7	6,7	10,4	899,3	7,0	10,5
1.1.2.11.10 Altre informative o attività di pronto intervento della G.d.F.	353,1	2,5	3,9	337,3	2,6	3,9
1.1.2.12 Servizi fiscali ai cittadini, alle imprese ed agli Enti locali	1.612,3	11,4	100,0	1450,3	11,2	100,0
1.1.2.12.1 Informazione e assistenza	1.541,2	10,9	95,6	1386,4	10,7	95,6
1.1.2.12.2 Diffusione dei principi relativi al sistema tributario	71,1	0,5	4,4	63,9	0,5	4,4
1.3.3.3 Gestione e manutenzione del demanio e del patrimonio	405,0	2,9	100,0	252,9	2,0	100,0
1.3.3.3.1 Amministrazione	50,7	0,4	12,5	45,2	0,3	17,9
1.3.3.3.2 Concessione e locazione beni	43,9	0,3	10,8	38,6	0,3	15,3
1.3.3.3.3 Manutenzione	35,7	0,3	8,8	31,0	0,2	12,3
1.3.3.3.4 Spese in conto capitale per investimenti immobiliari	274,7	1,9	67,8	138,1	1,1	54,6
1.3.3.8 Supporto fiscale alle altre amministrazioni pubbliche	253,7	1,8	100,0	230,1	1,8	100,0
1.3.3.8.1 Fiscalità locale	59,8	0,4	23,6	56,9	0,4	24,7
1.3.3.8.2 Attività estimale e di consulenza tecnica	193,9	1,4	76,4	173,2	1,3	75,3
TOTALE FUNZIONI ISTITUZIONALI	14.106,9			12.917,4		

Dalla tabella emerge una sostanziale concordanza nella distribuzione fra le funzioni obiettivo degli impegni rispetto agli stanziamenti, ma con alcune eccezioni che verranno evidenziate dall'analisi che verrà sommariamente condotta per ciascuna funzione istituzionale. Da rilevare è poi il peso preponderante della funzione istituzionale **Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari**, in pratica l'attività di controllo degli Uffici e della Guardia di finanza, che nel 1999 ha assorbito i due terzi degli impegni. La **Gestione dei tributi** ha inciso per meno di un quinto (18,5%) e i **Servizi fiscali ai cittadini, alle imprese ed agli Enti locali** per poco più di un decimo (11,2%). Marginale l'incidenza delle altre due missioni istituzionali: 2% per la **Gestione e la manutenzione del demanio e del patrimonio** e 1,8% per il **Supporto fiscale alle altre amministrazioni pubbliche**.

Come già accennato, il grosso della spesa (8.588 mld, pari al 66,5% degli impegni effettivi) è stato destinato alla **Prevenzione e repressione delle violazioni degli obblighi tributari**. L'importo della spesa impegnata su tale funzione non si discosta molto da quella stanziata (9.035 mld), che incideva, però, in misura minore sul totale degli stanziamenti effettivi (64%). All'interno di questa funzione istituzionale il peso prevalente è quello della funzione di quinto livello legata all'attività del Dipartimento delle entrate (*Imposte sul reddito, IVA e Imposta di registro*), che assorbe il 61,7% degli impegni complessivamente imputati alla funzione istituzionale. Significativa anche l'incidenza della spesa imputata in questo contesto alle funzioni facenti capo alla Guardia di finanza: complessivamente, 2.587 mld, pari al 30,1%, di cui 1.350 mld, pari al 15,7% degli impegni effettivi della funzione istituzionale, per il *contrasto all'evasione fiscale nel settore delle imposte indirette e sui redditi*; 899 mld, pari al 10,5% degli impegni, per la *prevenzione e repressione delle violazioni in materia di dogane, monopoli, accise, interessi finanziari dell'Unione Europea*; 337 mld, pari al 3,9% degli impegni effettivi, per *altre informative o attività di pronto intervento della Guardia di finanza*.

Il residuo 8,2% della spesa della funzione istituzionale si distribuisce fra *tributi doganali e IVA all'importazione* (3,6% e 313 mld), *imposte sulla produzione e sui consumi* (2,1% e 184 mld) e *IVA intracomunitaria* (1% e 83 mld). Intorno al mezzo punto percentuale ed ai 40 mld gli impegni per le funzioni residue intestate alle *rendite catastali*, alle *tasse ipotecarie* ed ai *canoni ed indennizzi demaniali*.

Più bassa di quella stanziata (18,5% rispetto a 19,9%) l'incidenza della spesa impegnata per la **Gestione dei tributi** (2.396 mld circa a fronte di stanziamenti per oltre 2.800 mld). All'interno della complessiva funzione istituzionale gli impegni si sono, però, ridistribuiti a favore della funzione "Imposte sul reddito, IVA e Imposta di registro" (41,3% degli impegni a fronte del 37,7% degli stanziamenti) ed a sfavore della funzione "Valori bollati" (8,6% degli impegni rispetto al 15,1% degli stanziamenti). Significativamente più elevata in termini di impegni anche la spesa destinata ai *tributi doganali* e all'*IVA all'importazione* (12,5% rispetto a 11,3%) ed alle *imposte sulla produzione e sui consumi* (4,2% in luogo di 3,8%). Praticamente coincidente con quella degli stanziamenti, l'incidenza degli impegni di spesa per le residue funzioni di quinto livello (5,1% per la *gestione dei pubblici registri immobiliari*, 2,5% per *giochi e concorsi pronostici* e 2,4% per l'*IVA intracomunitaria*).

Come risultato dei provvedimenti di riorganizzazione legati all'attuazione degli Uffici unici delle entrate e di quelli prodromici alla creazione delle agenzie fiscali, una notevole rilevanza l'ha assunta, nell'ambito delle attività istituzionali del Ministero delle finanze (acquisizione delle entrate), anche la spesa per la funzione istituzionale **Servizi fiscali ai cittadini, alle imprese ed agli Enti locali**: 1.450 mld e 11,2% degli impegni (rispetto a 1.612 mld e 11,4 % di stanziamenti definitivi), con l'ovvia concentrazione sulle attività di informazione e assistenza (1.386 mld e 95,6% degli impegni) ed una rilevanza ancora marginale (64 mld e 4,4% degli impegni) riconosciuta alla diffusione dei principi relativi al sistema tributario.

Inferiore al peso – comunque marginale - programmato (253 mld circa e 2% degli impegni rispetto a 405 mld e 2,9% degli stanziamenti) è quello della funzione istituzionale **Gestione e manutenzione del demanio e del patrimonio**. La minore spesa ha peraltro interessato in termini solo assoluti, e non anche relativi, sia l'ordinaria gestione (84 mld e 33,2% degli impegni a fronte di 95 mld circa e 23,3% complessivamente per le due funzioni *Amministrazione e Concessione e locazione beni*), sia le attività di *manutenzione* (31 mld e 12,3% di impegni a fronte di 36 mld e 8,8 di stanziamenti). Notevolmente inferiori agli stanziamenti sono invece gli impegni effettivi per le *spese in conto capitale per investimenti immobiliari* (138 mld in luogo di 275 e 54,6% in luogo di 67,8%).

L'ultima funzione istituzionale – **Supporto fiscale alle altre amministrazioni pubbliche** – fa registrare un'incidenza sul totale della spesa per le attività istituzionali del Ministero delle finanze che è la stessa sia per gli stanziamenti definitivi, sia per gli impegni effettivi (1,8%). In valore assoluto, questi ultimi sono ammontati a 230 mld, rispetto ai 254 mld circa degli stanziamenti. Al suo interno, l'incidenza degli impegni è stata superiore a quella degli stanziamenti (rispettivamente 24,7% e 23,6%) per la *Fiscalità locale*, mentre si è verificato, ovviamente, il contrario per l'*Attività estimale e di consulenza tecnica* (75,3% in luogo di 76,4%). In valore assoluto, gli impegni sono stati, rispettivamente, di 57 e 173 mld, a fronte di stanziamenti per 60 e 194 mld circa.

La metodologia applicata per la quantificazione dei dati per funzioni di 5° livello per il 1999 è diversa da quella utilizzata per i precedenti esercizi finanziari. Non è pertanto possibile operare confronti storici, se non sulla base delle classi COFOG. Si tratterebbe, però di raffronti scarsamente significativi, in quanto su una sola di tali classi - la 1.1.2 **Affari finanziari e fiscali** – si concentra l'85% della spesa del Ministero delle finanze e comunque la totalità di quella relativa alla funzione istituzionale di acquisizione delle entrate.

L'analisi per le funzioni obiettivo può essere completata con qualche rapido cenno alla distribuzione dei residui passivi, che al 31 dicembre risultano pari a circa 7.500 mld e sono concentrati per circa 3.560 mld sui rimborsi manuali (3.350), su quelli automatici e sulle altre poste correttive. Altri 270 mld riguardano i rimborsi alla RAI. Ulteriori 1.240 mld vanno imputati alla funzione di quinto livello *imposte sul reddito, IVA e imposta di registro*, con riferimento sia alla funzione istituzionale **Gestione dei tributi**, sia alla funzione **Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari**. Altri 300 mld, infine, si riferiscono alla *gestione ed alla manutenzione del demanio e del patrimonio*.

5.2 Impiego delle risorse umane.

5.2.1 Consistenza e parametri di utilizzo del personale.

La consistenza media del personale dell'Amministrazione finanziaria nel 1999 è stata di 62.727 unità, con una differenza percentuale in diminuzione dell'1,4 rispetto all'anno precedente (All. 36). Il Dipartimento delle entrate, pur facendo registrare una diminuzione di personale del 2,15% rispetto all'anno 1998, continua ad impiegare quasi i due terzi (63,40%) delle risorse umane a disposizione del Ministero. Il Dipartimento delle dogane e imposte indirette, la cui consistenza media è diminuita dello 0,64% in confronto con il 1998, utilizza il 19,18% delle risorse, con un aumento di circa mezzo punto percentuale rispetto allo scorso anno. La consistenza media del Dipartimento del territorio è aumentata nel 1999 (12.036 unità, maggiore dello 0,34% rispetto all'anno 98), mentre resta invariata la percentuale del 15,5 di impiego delle risorse rispetto alla totalità dell'Amministrazione finanziaria.

Le strutture di staff (Segretariato generale, Direzione generale degli affari generali e del personale, SeCIT e Scuola tributaria E. Vanoni) impiegano il residuo 1,83% di risorse, pari a 1.146 unità. Una consistente diminuzione, del 7,39%, si rileva per la Direzione generale degli affari generali e del personale. Si conferma il trend alla diminuzione della consistenza media

anche per le altre strutture di staff, ad eccezione del SeCIT, che vede, invece, un aumento, sia pur lieve (+1,25%), e della Scuola tributaria E. Vanoni (85 unità nel 1998, 96 nel 1999).

I dati confermano, quindi, complessivamente il trend di variazione in diminuzione già evidenziato lo scorso anno, con una riduzione di risorse più marcata per le strutture di staff (-3,45% rispetto al 1998) e più contenuta per i Dipartimenti (-1,43%).

Sostanzialmente invariata la consistenza del personale in servizio della Guardia di finanza, che nel 1999 è stato pari a 66.635 unità⁹⁴ (66.289 nel 1998). Nel corso dell'anno sono state assunte 2.563 unità e ne sono cessate 2.218, con un saldo positivo di 346, inferiore a quello registrato nel 1998 (811). Per quanto riguarda la composizione, gli ufficiali generali, compreso il Comandante generale, sono 55 (56 nel 1998), gli ufficiali sono 2.568 (compresi i 239 sottotenenti di complemento), rispetto a 2.646 nel 1998, i sottufficiali 33.192 (33.709 nel 1998), i graduati, finanzieri ed allievi 30.821, rispetto a 29.879 nel 1998.

Comprendendo anche i militari della Guardia di finanza, la consistenza del personale del Ministero delle finanze risulta più che doppia di quella prima indicata ed ammonta per il 1999 a 129.362 unità.

L'analisi dei parametri indicativi dell'utilizzo del personale evidenzia per il Ministero delle finanze un trend di variazione in diminuzione per le ore di presenza pro capite (1.492 per il 1999), ore che diminuiscono dell'1,8%, rispetto all'analogo dato del 1998. Questa di diminuzione si riscontra per ogni struttura, ad eccezione della Scuola tributaria E. Vanoni, che vede un aumento del 4,58%, e del Dipartimento delle entrate, che consuntiva le stesse ore di presenza pro capite del 1998 (1.457), e si rileva significativa per la Direzione generale degli affari generali e del personale (-5,08%).

Le ore di presenza pro capite risultano comunque per tutte le strutture inferiori ai dati programmati, mediamente del 2,78%, con l'eccezione della Scuola tributaria E. Vanoni, che consuntiva, invece, un aumento del 2,94%. Sul numero complessivo delle ore di presenza di ciascuna struttura influiscono soprattutto le ore di straordinario e quelle di assenza per malattia. Relativamente alle prime, si osserva un trend di fortissima diminuzione: la media di 34 ore pro capite è inferiore del -36,04% a quella del 1998 e di circa due terzi (-63,8%) rispetto all'anno base 1996, quando per il Ministero vennero mediamente consuntivate 94 ore di straordinario.

Si conferma, per tutti i centri di responsabilità, anche il trend alla consistente diminuzione delle ore di straordinario, che, tuttavia, tuttora spiegano il maggior numero delle ore di presenza pro capite del Dipartimento delle dogane (1.707). Anche a fronte di una diminuzione del 22,36% rispetto all'anno 1998, infatti, esse restano in ogni caso rilevanti in valore assoluto (243 ore pro capite per il 1999), se comparate con le 25 ore del Dipartimento delle entrate (33 ore nel 1998) e con le 20 ore del Dipartimento del territorio (84 ore nel 1998)⁹⁵. Su un livello più elevato della media anche lo straordinario del Segretariato generale (60 ore nel 1999, rispetto alle 91,7 ore del 1998) e la Scuola tributaria E. Vanoni (91 ore a fronte delle circa 66 consuntivate nel 1998)⁹⁶.

Alla diminuzione delle ore di presenza pro capite contribuiscono anche le assenze per malattia, che sono aumentate per tutti i centri di responsabilità, passando mediamente dalle 95 ore consuntivate nel 1998 alle 109 del 1999. Il dato risulta in aumento anche se raffrontato con le ore di assenza per malattia programmate per l'anno 1999, con l'eccezione del Dipartimento delle dogane, che consuntiva 88 ore a fronte delle 89 programmate (comunque maggiore delle 84 ore consuntivate nel 1998). Il fenomeno sopra evidenziato si riscontra particolarmente consistente per le strutture di staff: la Direzione generale degli affari generali e del personale

⁹⁴ Il dato comprende il personale distaccato (1.152), ma non include il personale esterno (64).

⁹⁵ La Direzione generale affari generali e del personale consuntiva 31 ore per il 1999 a fronte delle 70 del 1998, mentre per il SeCIT sono 19 le ore per il 1999, rispetto a 70 ore per il 1998.

⁹⁶ Il dato programmato per il 1999 non è disponibile nel referto di settore del S.In.Co.. Tuttavia, l'aumento delle ore di straordinario pro capite spiega l'aumento delle ore di presenza della Scuola tributaria E. Vanoni.

consuntiva 128 ore nel 1999 (97 ore nel 1998), il Segretariato generale 136 (114,6 nel 1998) ed il SeCIT 105 (79,5 nel 1998).

5.2.2 L'allocazione delle risorse umane per funzione obiettivo: il Ministero e i Dipartimenti.

Elementi utili per l'analisi della distribuzione delle risorse umane tra attività dirette ed indirette sono rilevabili anche per il 1999 dai referti per settore del S.In.Co.. Dalle elaborazioni compiute è possibile rilevare, per le risorse umane, le differenze tra consuntivato e programmato e tra consuntivi per diversi anni distintamente per le attività indirette e per le attività dirette ed indirette dei tre Dipartimenti (All. 37, 38).

La prima elaborazione (All. 37) distingue le attività indirette in *Servizi generali e gestione dei fattori che concorrono all'erogazione dei servizi*, che si riferisce alle attività indirette di tipo tradizionale e per il 1999 sono indicate nei referti del S.In.Co. come *Servizi di autogestione*, e in *Servizi professionali e servizi di indirizzo*, a contenuto più innovativo e strategico, indicati per il 1999 come *Servizi professionali*, nei quali sono ricomprese anche le risorse impiegate nei servizi indiretti delle funzioni istituzionali dirette.

L'analisi delle risorse umane impiegate nei *Servizi generali e gestione dei fattori che concorrono all'erogazione dei servizi* conferma per il 1999 lo sforzo di contenimento evidenziato lo scorso anno, sia in fase di programmazione (17.555.000 ore uomo per il 1998, 16.216.000 per il 1999), sia nei dati di consuntivo (17.971.000 ore uomo per il 1998, 16.260 per il 1999). Il taglio⁹⁷ del 9,8% operato in fase di programmazione per il 1999, rispetto al dato di consuntivo 1998, trova conferma nella lieve differenza positiva dello 0,27% delle ore uomo consuntivate per il 1999. L'attività indiretta, relativa ai *Servizi professionali e servizi di indirizzo*, registra per l'anno 1999 un aumento in relazione al 1998 delle risorse umane, sia programmate (8.083.000 nel 1999), sia consuntivate (8.350.000 nel 1999), rispettivamente del 4,6% e del 7,9%. Tuttavia bisogna ricordare che nel 1999 vengono conteggiate in questa attività indiretta le ore uomo impiegate nei servizi indiretti delle attività dirette.

La seconda elaborazione (All. 38) distingue per ciascun Dipartimento le risorse umane impiegate nelle attività indirette ed in quelle dirette. L'analisi evidenzia per il Dipartimento delle entrate un'incidenza delle attività indirette a consuntivo del 26,2%, in diminuzione rispetto al 1998 (27,2%), ma comunque superiore al dato programmato (24%). Il differenziale di risorse impiegate nelle attività indirette si concentra nei *Servizi professionali e servizi di indirizzo*, con uno scostamento del 7,28% rispetto al programmato, mentre nei *Servizi generali e gestione dei fattori che concorrono all'erogazione dei servizi* la differenza di ore-persona è del +2,23%. Nelle attività dirette viene impiegato il restante 73,3% (a fronte del 76% previsto in programma) delle risorse a disposizione del Dipartimento. Dall'analisi dei dati sembra, invece, essere stato raggiunto l'obiettivo, prefissato in fase di programmazione, di impiegare maggiori risorse nell'attività di *Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari*⁹⁸, diminuendo in modo consistente quelle destinate alla *Gestione dei tributi*⁹⁹. Infatti, i dati di consuntivo rilevano una riduzione notevole delle risorse impiegate nella *Gestione dei tributi* (il 10,8% del totale del Dipartimento per il 1999, mentre per il 1998 erano il 24,1%), correlata ad una redistribuzione a favore dell'attività di *Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari* (il 44,9% del totale del Dipartimento per il 1999, a fronte del 39,1% per l'anno 1998).

La distribuzione delle risorse per il Dipartimento delle dogane conferma il dato di tendenza già evidenziato per lo scorso anno: le ore persona consuntivate nel 1999 diminuiscono complessivamente del 4,09% (-3% nel 1998) e quelle delle funzioni indirette dell'11,59% (-12,3% nel 1998), confermando, anche la tendenza al riequilibrio, all'interno delle funzioni

⁹⁷ Nel 1998 erano state programmate l'8,4% di risorse in meno rispetto al dato di consuntivo 1997.

⁹⁸ 28.154.000 ore programmate per il 1999 a fronte delle 23.198.000 consuntivate nel 1998.

⁹⁹ 6.590.000 ore programmate per il 1999 a fronte delle 14.265.000 consuntivate nel 1998.

indirette, a favore di quella di indirizzo e coordinamento¹⁰⁰. Anche per il Dipartimento delle dogane si registra la tendenza alla riallocazione delle risorse umane a favore dell'attività di *Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari*, per la quale si rileva un aumento del 18,2% di risorse impiegate rispetto all'anno 1998, grosso modo compensato dalla diminuzione delle ore-persona impiegate nella *Gestione dei tributi* (19,4% in meno rispetto al 1998).

Con riguardo al Dipartimento del territorio, i dati per il 1999 evidenziano un'inversione di tendenza: le ore persona complessivamente consuntivate sono diminuite del 5,7%, a tutto svantaggio delle attività dirette. Per le attività indirette si registra, infatti, un aumento dell'1,3%, sia pur riguardante la funzione *Servizi professionali e servizi di indirizzo, coordinamento e controllo*, di contenuto qualitativo più elevato rispetto alle altre.

5.2.3 L'allocazione delle risorse umane per funzione obiettivo: la Guardia di finanza.

Ragionamenti in parte analoghi ed in parte diversi possono essere fatti per la Guardia di finanza (All. 39), per la quale va anzitutto rilevata, a consuntivo 1999, una diminuzione di ore/persona allocate al totale delle attività indirette, rispetto sia al consuntivo 1998 (-4,54%), sia alla direttiva 1999 (-1,11%). Disaggregando la funzione in *Servizi strumentali di supporto alla produzione* e in *Servizi professionali e servizi di indirizzo, coordinamento e controllo*, si può notare che rispetto al consuntivo 1998 la riduzione ha riguardato molto di più la prima (-4,99%) che la seconda (-1,57%). E questo rappresenta un indubbio miglioramento sul piano allocativo, considerato il più elevato profilo qualitativo della funzione *Servizi professionali e di indirizzo, coordinamento e controllo*. Raffrontando i risultati con gli obiettivi di programma, va, invece, notato che la riduzione è stata, sia pure di poco, maggiore per la seconda (-1,29%) che per la prima (-1,09%), a riprova delle maggiori difficoltà che il Corpo incontra a ridimensionare l'entità delle risorse umane impegnate nelle attività indirette più tradizionali e più legate all'auto-amministrazione. Come confermato, peraltro, dalla circostanza che, nonostante gli interventi correttivi degli ultimi due anni, nel 1999 il numero delle ore/persona allocate alle sole attività indirette per servizi strumentali di supporto alla produzione (50.127.000) è tuttora superiore a quello del totale delle ore allocate per le attività dirette (49.408.000)¹⁰¹.

Un secondo profilo di analisi di particolare interesse riguarda l'allocazione delle risorse tra l'area tributaria (*Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari*), da una parte, e l'area extra tributaria, dall'altra. Per l'area tributaria (All. 40) la Direttiva 1999 aveva programmato un ammontare di risorse praticamente invariato rispetto al consuntivo 1998 (rispettivamente 29.217.000 e 29.231.000 ore/persona). A consuntivo si è però registrata una differenza in più del 6,80%, che evidenzia un accresciuto impegno sul fronte del contrasto dell'evasione fiscale.

Questo risultato va tuttavia letto insieme con quello relativo all'area extra tributaria (All. 41), per la quale la Direttiva 1999 aveva previsto un ridimensionamento delle risorse allocate rispetto al consuntivo 1998 di 401.000 ore/persona (da 16.011.000 a 15.610.000), pari al 2,5%. La consuntivazione 1998 fa, però, registrare un incremento che appare sensibile sia rispetto alla Direttiva (+16,53%), sia al consuntivo 1998 (+13,61%), a dimostrazione della circostanza che si tratta di attività le cui dimensioni dipendono da decisioni e da iniziative assunte all'esterno del Corpo, che vede in tal modo ridimensionata la sua caratterizzazione specificamente tributaria. Tanto più che i differenziali maggiori hanno riguardato:

¹⁰⁰ Le ore/persona impiegate si sono ridotte del 3,7%, a fronte del 14,2% di diminuzione operata per la funzione diretta tradizionale.

¹⁰¹ Ovviamente, il rapporto peggiora ulteriormente se il raffronto viene operato con il totale delle attività indirette: aggiungendo, infatti, anche i servizi professionali e di indirizzo, coordinamento e controllo, l'importo delle ore/persona delle attività indirette ammonta a 58.033.000.

- il controllo del territorio (3.000.000 di ore persone rispetto a 2.017.000 consuntivate nel 1998 e 1.960.000 programmate, con scostamenti in termini relativi, rispettivamente, di +48,74% e +53,06);
- la tutela dell'ordine pubblico (2.845.000 ore/persona, rispetto a 2.553.000 consuntivate nel 1998 e 2.433.000 programmate, con scostamenti, in termini relativi, rispettivamente, di +11,44% e +16,93%);
- il contrasto alla criminalità organizzata e comune (10.209.000 ore/persona, rispetto a 10.122.000 consuntivate nel 1998 e 9.926.000 programmate, con scostamenti, in termini relativi, rispettivamente di +7,78% e +9,9%);
- la prevenzione e la repressione delle attività illegali e pericolose (216.000 ore/persona, rispetto a 180.000 consuntivate nel 1998 e 181.000 programmate, con scostamenti relativi, rispettivamente, di +20% e +19,34%).

Fra le attività non tributarie, ma comunque specialistiche e legate a nuove priorità dell'azione pubblica, fanno registrare significativi incrementi solo quelle di vigilanza, prevenzione e repressione in materia di radiodiffusione ed editoria (+76,67% sul consuntivato 1998 e +96,30% sul programmato), di vigilanza sugli operatori e sui mercati finanziari (+15,44% sul consuntivato 1998 e +26,69% sulla Direttiva 1999) e di tutela del mercato e dei consumatori (+15,99% sul consuntivato e +18,40% sul programmato). Positivi, ma di entità contenuta, anche gli scostamenti per le ore/persona impiegate per le attività di vigilanza sulla spesa pubblica (232.000) rispetto sia al consuntivo 1998 (+2,65%), sia alla Direttiva 1999 (+5,45%). Praticamente invariato, poi, l'ammontare di risorse umane allocate per la vigilanza, la prevenzione e la repressione in materia ambientale (149.000 rispetto a 148.000 del consuntivo 1998 e 144.000 della Direttiva 1999). Ancora marginale in termini assoluti ed in significativa riduzione in termini relativi la capacità operativa impiegata per la tutela degli interessi economici e patrimoniali dello Stato (34.000 ore persone, rispetto a 43.000 del 1998 ed a 44.000 della Direttiva, rispettivamente -20,93% e -22,73%) e per vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale (41.000 ore/persona, rispetto a 47.000 del 1998 e 49.000 della Direttiva, rispettivamente -12,77% e -16,33%)¹⁰².

Ritornando alla funzione *Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari*, è possibile analizzare, grazie alla disaggregazione fornita dal Corpo, gli aggiustamenti programmati e quelli realizzati nella distribuzione della capacità operativa tra le diverse attività di carattere tributario svolte dalla Guardia di finanza. Una prima osservazione riguarda il conseguimento o meno degli obiettivi programmati, limitandoci a considerare se si è realizzato oppure no l'indirizzo indicato in Direttiva di un aumento, una diminuzione o di una invarianza di risorse allocate rispetto al consuntivo 1998 con riguardo alle 17 sotto funzioni considerate. Il riscontro ci dice che l'obiettivo è stato sostanzialmente conseguito solo per meno di un quarto (4 su 17) delle funzioni considerate. Solo di poco è stato poi conseguito l'obiettivo di ridurre la capacità operativa impiegata per le verifiche generali nei confronti di soggetti con volume d'affari inferiore a un mld: sarebbe dovuta essere di 2.274.000 ore/persona in luogo di 2.744.000 consuntivate nel 1998 (-17,13%), ma è risultata, invece, di 2.646.000 (-3,57%). Per le altre 12 funzioni vanno, invece, registrati andamenti esattamente opposti a quelli programmati. E' questo, in particolare, il caso delle altre sette funzioni per le quali era stata programmata una modesta riduzione delle ore/persona da allocare rispetto al consuntivo 1998 e per le quali risulta invece un ulteriore aumento (verifiche generali su soggetti con volume d'affari >50 mld di lire, controlli strumentali, controlli incrociati, prevenzione e informazione ai cittadini, prevenzione e

¹⁰² Per completezza, va aggiunto che nel 1999 sono state anche allocate 52.000 ore/persona per interventi per pubbliche calamità (-27,78% rispetto al consuntivato 1998 e -35,8% rispetto al programmato) e 19.000 ore/persona per approntamento forze terrestri (-5% rispetto a consuntivato 1998 e -9,52% rispetto al programmato con la Direttiva 1999).

repressione delle violazioni in materia doganale e di accise, servizi a favore dell'amministrazione dei monopoli, pronto impiego). Particolarmente significativi sono i casi dei controlli strumentali - che invece di ridursi da 2.963.000 a 2.500.000 ore/persona (-15,63%), sono aumentati a 3.164.000 (+6,78%) - dei controlli incrociati - che invece di diminuire da 1.003.000 a 980.000 (-2,29%), sono aumentati a 1.215.000 (+21,14%) - e delle attività di prevenzione e repressione delle violazioni in materia doganale - che, invece di ridursi da 9.076.000 a 8.903.000 (-1,91%), sono aumentate a 9.545.000 (+5,17%). Il notevole aumento di impiego di capacità operativa rispetto a quella programmata (+36,20%) ed a quella consuntivata nel 1998 (+23,14%) registrato per la funzione "verifiche generali soggetti con volume d'affari >50 mld di lire" sembra, da parte sua, in linea con gli indirizzi che sono andati maturando anche in sede parlamentare in ordine all'opportunità di più sistematici controlli nei confronti delle imprese di maggiori dimensioni.

Da evidenziare anche i casi delle funzioni per le quali era stata programmato un aumento nell'allocazione di risorse e per le quali si registra, invece, una diminuzione rispetto al consuntivo 1998. Un primo caso è quello della funzione "verifiche parziali e controlli", per la quale era stato previsto l'impiego di 1.913.000 ore/persona rispetto alle 1.751.000 del 1998 (+9,25%), mentre va registrata una diminuzione dell'1,88%. Il secondo caso è quello dei controlli intracomunitari, ai quali la Direttiva destinava 296.000 ore/persona rispetto alle 205.000 consuntivate nel 1998 (+44,39%), mentre il consuntivo 1999 fa registrare un numero di ore/persona di 201.000 (-1,95%). Il terzo caso riguarda i controlli congiunti INPS-GdF, ai quali erano destinate 136.000 ore/persona a fronte delle 121.000 consuntivate nel 1998 (+12,40%), ma che fanno, invece, registrare una sia pur lieve riduzione (da 121.000 a 119.000 ore/persona, -1,65%). Il quarto ed ultimo caso si riferisce alla funzione "altre informative, rilevamenti, notifiche e testimonianze", alla quale erano destinate 1.796.000 ore/persona rispetto a 1.787.000 consuntivate nel 1998 (+0,5%), ma che fa registrare, invece, una sia pur lieve diminuzione (3,92%) con il consuntivo 1999 (1.717.000 ore/persona).

Va, infine, segnalato che anche per le quattro funzioni per le quali si riscontra congruenza in termini di segno della variazione nell'impiego effettivo rispetto a quello programmato nell'allocazione delle risorse, nel solo caso - peraltro significativo - dell'*attività di ricerca evasori* l'obiettivo è stato superato (776.000 ore/persona consuntivate rispetto a 739.000 programmate). Nel caso della tutela degli interessi finanziari della U.E. si ha sostanzialmente coincidenza del numero delle ore/persona fra consuntivo 1998 (149.000), Direttiva 1999 (146.000) e consuntivo 1999 (148.000). Negli altri due casi l'obiettivo di aumento è stato solo in parte conseguito: nella misura del 65,34% per le verifiche generali nei confronti di soggetti con volume d'affari tra 1 e 10 mld (2.213.000 ore/persona nel 1999 rispetto alle 2.404.000 programmate ed alle 1.853.000 consuntivate nel 1998) e del 58,54% per le verifiche generali nei confronti dei soggetti con volume d'affari tra 10 e 50 mld (876.000 ore/persona nel 1999 rispetto a 1.029.000 programmate e 660.000 consuntivate nel 1998).

L'analisi svolta rende evidenti le difficoltà che la Guardia di finanza sembra incontrare nel governare la propria attività in modo da assicurarne la congruità rispetto agli obiettivi programmati: le scelte operative che vengono concretamente compiute rispondono in realtà a logiche diverse da quelle assunte in sede di Direttiva ed evidentemente si adeguano alle sollecitazioni ed ai condizionamenti della contingenza. Appare, pertanto, essenziale che i livelli responsabili del Corpo conducano un'approfondita analisi per verificare le ragioni degli scostamenti, ed in particolare per accertare quando ed in che misura essi rispondano all'esigenza di aggiustamenti imposti dalla necessità, o siano suggeriti da valutazioni più aggiornate e più attendibili, oppure siano, invece, il frutto di disfunzioni gestionali. Dei risultati di tale verifica la Corte si aspetta di essere compiutamente informata.

5.2.4 La distribuzione territoriale del personale.

Come evidenziato nelle relazioni degli scorsi anni, un altro profilo di particolare rilevanza nell'impiego delle risorse umane attiene alla distribuzione del personale sul territorio in raffronto con la distribuzione regionale della "domanda potenziale" di servizi e di controlli connessa all'ampiezza ed alla composizione della platea di "utenza", di cui si assume si sia tenuto conto nel costruire la piante organiche. Dall'analisi condotta (All. 42) risulta, rispetto allo scorso anno, un netto miglioramento per il Dipartimento delle entrate, il cui indice di scostamento medio relativo è passato da 0,182 a 0,141. Un miglioramento si registra anche per la distribuzione sul territorio degli addetti agli uffici periferici del Dipartimento delle dogane e II.II. il cui analogo indice è sceso da 0,127 nel 1998 a 0,114 nel 1999¹⁰³. Lievemente peggiorata, invece (da un indice di 0,149 ad uno di 0,154), la distribuzione territoriale del personale addetto agli uffici periferici del Dipartimento del territorio.

Considerando l'evoluzione nel medio termine, il miglioramento appare particolarmente significativo per il Dipartimento delle entrate, il cui indice di scostamento medio relativo tra il 1996 ed il 1999 si è ridotto del 40% (da 0,233 a 0,141). Per il Dipartimento delle Dogane e II.II., il cui livello di partenza era, però, più basso di quello del Dipartimento delle entrate, la riduzione di medio termine è stata solo del 9,3% (da 0,123 a 0,114). Nessun miglioramento neanche nel medio termine, invece, per il Dipartimento del territorio, il cui indice di scostamento medio relativo era nel 1996 pari a quello calcolato per il 1998 (0,149) e risulta pari a 0,154 nel 1999 (+3,4%)¹⁰⁴.

A dispetto del miglioramento, va tuttavia evidenziato che il modello di distribuzione territoriale presenta tuttora significativi squilibri per tutti e tre i dipartimenti, con carenze relative di personale nel Nord ed eccedenze relative nel Centro-Sud. Per quanto riguarda il Dipartimento delle entrate (All. 43), gravi sono le carenze per la Lombardia (di oltre un quarto - 26,27% - e di 1.618 unità in cifra assoluta), per il Veneto (-413 unità e -13,6%) e per l'Emilia Romagna (-393 unità e -13%), oltre che - in termini, però, solo relativi - per l'Alto Adige (-99 unità e -30,2%) e la Val d'Aosta (30 unità e -17%). Eccedenze, per converso, tutte le regioni del Centro-Sud (e il Trentino, con +22 unità e +4,2%), ed in particolare la Campania (+859 e +28,4%), la Sicilia (+745 e +25,2%), la Calabria (+223 e +22,1%), l'Abruzzo (+216 e +18,8%) e la Puglia (+321 e +15,3%).

Situazioni analoghe si presentano per gli altri due dipartimenti. Nel caso del Dipartimento delle Dogane e II.II. (All. 44), infatti, i compartimenti con carenze relative sono tutti quelli del Nord e quello di Firenze. Le carenze maggiori le fanno registrare i compartimenti di Milano (-328 unità e -18,3%) e di Bologna (-71 unità e -10,5%). Eccedenze relative si registrano per tutti i compartimenti del Centro-Sud, ed in particolare per quelli di Napoli (+141 unità e +23%), di Roma (+119 e +16,5%) e di Palermo (+73 e +12,4%). Situazioni eccedentarie si riscontrano, tuttavia, anche per i compartimenti di Bolzano (+59 e +23,4%) e, in misura limitata, di Torino (+27 e +4,2%).

Ancora più evidente nel caso del Dipartimento del territorio (All. 45) la spaccatura fra compartimenti carenti di personale nel Nord e compartimenti con eccedenza relativa di personale nel Centro-Sud: 407 unità in meno, pari al 29,7%, per la Lombardia, 222 unità, pari al 14,3% per Piemonte, Val d'Aosta e Liguria, 196 unità, pari al 15,3% per Emilia Romagna e Marche. Le maggiori eccedenze in termini assoluti e relativi le fanno registrare Campania-Calabria con +341 unità e +29,4%, Lazio-Abruzzo-Molise con +205 unità e +13,7%, Sicilia

¹⁰³ Considerando le diverse articolazioni di tale dipartimento (Uffici doganali, U.T.F., Laboratori chimici e Direzioni compartimentali, lo scostamento minimo lo fanno registrare gli U.T.F. con 0.095 ed il massimo le Direzioni compartimentali, con 0.137.

¹⁰⁴ Sull'omogeneità del raffronto non incide il diverso numero di articolazioni territoriali dei tre dipartimenti (21 per il Dipartimento delle entrate, 14 per quello delle Dogane e II.II e solo 10 per il Dipartimento del territorio), in quanto le aggregazioni più ampie riguardano sub-componenti territoriali confinanti, le cui differenze presentano lo stesso segno.

con 142 unità e +12,8% e Sardegna, che presenta un'eccedenza assoluta di 109 unità, che in termini relativi (31,1%) è, però, la più elevata.

Meno significativa è un'analisi analoga condotta per la Guardia di finanza (All.46), data la natura di Corpo militare della stessa e la conseguente sistematica e costante mobilità, che favorisce continui adeguamenti e correzioni nelle presenze sul territorio¹⁰⁵. Della più limitata rilevanza del problema è peraltro prova lo scostamento semplice medio relativo – calcolato rispetto ad una ridistribuzione teorica del personale in servizio sul modello della dotazione organica – che risulta pari allo 0,05, un indice abbastanza contenuto ed uguale a quello calcolato per il 1998. Va tuttavia segnalato che le situazioni di relativo esubero riguardano tre sole regioni del Centro Sud (Abruzzo +40%, Sicilia +7,41% e Lazio +7,04%), mentre quelle di relativa carenza concernono in misura significativa due regioni del Nord (Lombardia -8,54%, Piemonte -9,39%), ma, sia pure in misura più limitata, anche regioni del Sud (Basilicata -2,69%, Puglia -2,26%, Calabria -1,98%). A riprova che neanche la caratterizzazione di corpo militare impedisce alla Guardia di finanza di essere del tutto al riparo dagli effetti distorsivi provocati dalla spinta a tornare al territorio di origine dei componenti del Corpo, per lo più provenienti dalle regioni del Centro Sud.

5.3 Attività contrattuale.

Incarichi a consulenti esterni

Nell'arco del 1999 il Dipartimento delle entrate ed il Segretariato generale hanno fatto ricorso a consulenze esterne con 12 contratti, che complessivamente hanno comportato una spesa di oltre 2,6 mld (IVA esclusa), ripartiti rispettivamente in 8 consulenze, per 1,7 mld (Dip. Entrate), e a contratti per circa 893 milioni (Segretariato). La consulenza più onerosa è stata quella fornita dalla Galgano & Associati Srl che, per la durata di 1 anno, ha comportato un costo di 560 milioni¹⁰⁶.

Oltre agli incarichi esaminati, la Concessionaria, per alcune attività (ad es. progetti "P e C" e "COFI-CAM") si è avvalsa della collaborazione di consulenti appartenenti alla Società CONSIEL, facente parte del Gruppo FINSIEL, non considerata impresa terza, ai sensi dell'art.18, comma 1, della Convenzione di Concessione

Contratti informatici con impegni nel 1999

L'attività contrattuale per l'informatica dell'Amministrazione finanziaria nell'esercizio finanziario 1999 ha comportato complessivamente, secondo i dati forniti dall'Amministrazione, impegni per 725.522,5 mld, ripartiti per il 55,33% (401.460,5 mld) in funzionamento e per il 44,67% (324.062 mld) in investimenti¹⁰⁷.

Sia per il funzionamento che per gli investimenti i maggiori impegni si riscontrano su capitoli gestiti dal Dipartimento delle Entrate. Per quanto attiene ai contratti che prevedono impegni assunti su capitoli di funzionamento, un terzo di essi (7 su 24) rappresentano oltre il 70% degli impegni di funzionamento (oltre 291 mld) e si concentrano sul Cap. 6662¹⁰⁸ (U.P.B. 4.1.1.0). Per le spese di investimento la maggiore concentrazione si riscontra sul capitolo

¹⁰⁵ La consistenza del personale considerata ai fini di questa analisi è pari a 64.024 unità e non a 66.635, come prima indicato, in quanto si tiene conto del personale esterno (64), mentre si escludono sia i distaccati (1.152), sia gli allievi (1.523), in quanto personale in formazione.

¹⁰⁶ Va segnalata anche la collaborazione di una persona fisica che, per una consulenza durata 17 giorni, ha percepito 20 milioni al netto dell'IVA.

¹⁰⁷ Elaborando i dati del consuntivo risulta, però, un quadro significativamente diverso (All. 47): sia gli impegni effettivi di competenza (932 mld), sia quelli totali (989 mld) sono, infatti, maggiori, con una maggiore incidenza della quota destinata agli investimenti (rispettivamente 45,55% e 48,66%).

¹⁰⁸ Spese per la gestione e il funzionamento del sistema informatico del Ministero.

8553¹⁰⁹ (U.P.B. 4.2.1.2), che complessivamente, sia sul c/competenza che sul c/residui, presenta impegni pari al 60% di tutti gli impegni di investimento (circa 197 mld).

Il principale fornitore dell'Amministrazione è stata, per i contratti informatici, per oltre l'80% degli impegni relativi ai contratti stipulati, la Concessionaria SOGEI (56 su 68) ed in 24 casi (35%) si è trattato di atti aggiuntivi alla Convenzione.

La procedura concorsuale maggiormente utilizzata è stata la trattativa privata: 32 impegni (47%), di cui 28 relativi a contratti stipulati con la SOGEI e 4 con la TELECOM. 10 procedure hanno condotto a contratti o proroghe non onerose e solo per 2 contratti è stata utilizzata la procedura della licitazione privata con ditte diverse (TSA CONSULTIG e GEPIN Spa).

Dall'analisi dei dati di consuntivo relativi al complesso dei capitoli riguardanti la spesa derivante da contratti informatici (All. 47), risulta che complessivamente il rapporto tra impegni totali e massa impegnabile è migliorato nel 1999, passando dal 94,27% del 1998 al 98,55. Tale miglioramento riguarda soprattutto gli investimenti, per i quali il citato rapporto è passato dall'86,89% del 1998 al 97,39% (rimane pressoché invariato quello relativo al funzionamento: 99,5% nel 1998 e 99,67% nel 1999). Il rapporto tra i pagamenti totali e la massa spendibile di tutta la spesa per contratti informatici si è ridotto nel 1999, passando dal 48,27% del 1998 al 45,97%. In particolare, la riduzione interessa in maggior misura i pagamenti per funzionamento, per i quali il rapporto passa dal 65,41% al 58,23%. Per gli investimenti, invece, si rileva un aumento del rapporto (36,83% del 99 rispetto al 29,75% del 1998). Per quanto riguarda il rapporto tra i pagamenti totali e le autorizzazioni di cassa, lo stesso risulta aumentato dal 71,44% all'80,43% (per gli investimenti si riscontra il picco di aumento: 67,35% contro il 43,14%)

Analizzando la capacità di spesa in relazione alle categorie interessate all'attività contrattuale nel suo complesso (Categorie IV, IX, X e XI) (All. 48), si rileva una diminuzione del rapporto esistente tra impegni totali e massa impegnabile (82,75% rispetto all'85,87% del 1998). La maggiore riduzione del suddetto rapporto si riscontra nella Categoria X - Beni ed opere immobiliari a carico diretto dello Stato - per la quale si passa dal 70,62% del 1998 al 43,95% del 1999. L'unico aumento in termini di capacità di impegno si rileva per la Categoria XI - Beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche a carico diretto dello Stato - che sale al 91,81%, rispetto all'84,97% del 1998. Anche riguardo all'utilizzo della massa spendibile ci troviamo di fronte ad una complessiva diminuzione, sia del rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile (dal 47,46% del 1998 al 41,24%) sia di quello tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa (dal 73,81% del 1998 al 66,08%). L'andamento dei rapporti relativi ai pagamenti segue, all'interno delle singole categorie, quello stesso degli impegni. Infatti, i citati rapporti diminuiscono in maggior misura per la Categoria X (rispettivamente da 32,39% e 59,56% del 1998 all'8,91% e 16,5% del 1999), mentre migliorano per la categoria XI (rispettivamente da 29,46% e 43,14% del 1998 a 35,89% e 67,27% del 1999).

Analisi della spesa contrattuale per funzione-obiettivo

La spesa relativa all'attività contrattuale è stata analizzata anche con riguardo all'allocazione per funzioni obiettivo. L'analisi ha riguardato il solo anno 1999 e non si possono, pertanto, operare raffronti con l'esercizio precedente. Elementi di un certo interesse emergono, comunque, dalla verifica della distribuzione della spesa fra le varie funzioni istituzionali.

La spesa derivante dai contratti informatici si concentra nella funzione obiettivo *Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari*: per circa il 51% della massa impegnabile e del totale impegnato su massa impegnabile, sia per il funzionamento (categoria IV), sia per l'investimento (categoria XI). In modo analogo si attesta al 49,3% per la massa spendibile di funzionamento e al 51,6% dei pagamenti totali, nonché relativamente alla

¹⁰⁹ Spese per lo sviluppo dei servizi automatizzati del sistema informatico del Ministero.

componente di investimento per il 39,5% della massa spendibile e per il 37,8% dei pagamenti totali. La capacità di spesa relativa a questa funzione obiettivo si rileva per la parte di funzionamento al 61% nel rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile, e al 100% per l'impegno totale relativamente alla massa impegnabile. Per la componente di funzionamento, le percentuali si attestano al 97% per il rapporto tra impegni totali e massa impegnabile, riducendosi al 35% di pagamenti totali raffrontati alla massa spendibile.

L'altra funzione obiettivo su cui si concentra la spesa relativa ai contratti informatici è quella della *Gestione dei tributi*, ma in misura inferiore a quella che abbiamo visto per la *Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari*, a conferma della priorità riservata a quest'ultima funzione. La *Gestione dei tributi* incide, infatti, sia per il funzionamento che per gli investimenti del sistema informativo, per circa il 23,3% relativamente alla massa impegnabile ed agli impegni totali, mentre rappresenta oltre il 42% del totale della massa spendibile e quasi il 30% dei pagamenti totali per la componente di funzionamento.

Anche per quanto riguarda l'imputazione percentuale alle funzioni della spesa relativa all'attività contrattuale del Ministero incrociata con la classificazione per categorie, quella relativa alla *Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari*¹¹⁰ assorbe circa il 40% della massa impegnabile e degli impegni totali, nonché degli impegni effettivi di competenza. Sulla stessa funzione si concentra il 36,6% della massa spendibile e oltre il 47% dei pagamenti totali. L'incidenza della funzione *Gestione dei tributi* si ferma, invece, a circa il 17% per la massa impegnabile, gli impegni totali e gli impegni effettivi, ed a circa il 19% per la massa spendibile ed i pagamenti totali.

¹¹⁰ Categoria IV - acquisto di beni e servizi, 1.415,5 mld di massa impegnabile e 1.371 mld di impegni totali su massa impegnabile (96,77% il rapporto tra le due grandezze): il rapporto tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa si attesta all' 87,1%;

Categoria X - beni e opere immobiliari a carico diretto dello Stato, 634 mld di massa impegnabile e 278,9 mld di impegni totali su massa impegnabile (43,95% il rapporto tra le due grandezze): il rapporto tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa si attesta all' 16,5%;

Categoria XI - beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico scientifiche a carico diretto dello Stato, 634 mld di massa impegnabile e 278,9 mld di impegni totali su massa impegnabile (43,95% il rapporto tra le due grandezze): il rapporto tra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa si attesta al 62,27%.

MINISTERO DELLE FINANZE: ENTRATE - ANNI 1998/1999

(milioni di lire)

		TITOLO I: ENTRATE TRIBUTARIE							
		CDR 1: Dipartimento Entrate		CDR 2: Dogane e Imposte Indirette		CDR 3: Territorio		TOTALE TITOLO I	
		1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999
C	Previsioni Definitive Competenza	489.267.657	531.811.144	83.231.000	83.552.410	1.273.000	3.072.000	573.771.657	618.435.554
D	Accertamenti	506.432.304	557.231.868	80.698.691	85.111.547	1.799.407	3.292.637	588.930.402	645.636.052
E	Da Riscuotere Residui	62.456.435	78.782.836	7.239.344	8.332.093	159.128	190.177	69.854.907	87.305.106
F	Da Versare Residui	22.771.649	23.281.454	414.600	104.043	196.086	64.630	23.382.335	23.450.127
G	Da Riscuotere Competenza	29.564.091	27.978.413	2.769.752	3.634.267	14.172	16.074	32.348.015	31.628.754
H	Da Versare Competenza	28.356.454	31.187.647	1.998.073	2.423.931	191.511	573.979	30.546.038	34.185.557
I	Riscossioni Res. (lordo da vers.)	42.221.406	59.429.342	3.830.901	4.063.770	222.248	665.228	46.274.555	64.158.340
J	Versamenti Residui	19.449.757	36.147.888	3.416.301	3.959.727	26.162	600.598	22.892.220	40.708.213
AA	Versamenti Comp.	448.511.759	498.065.808	75.930.866	79.053.350	1.593.724	2.702.584	526.036.349	579.821.742
AB	Riscossioni Competenza	476.868.212	529.253.455	77.928.939	81.477.280	1.785.235	3.276.563	556.582.386	614.007.298
BA	Riscossioni Totali	519.089.618	588.682.797	81.759.840	85.541.050	2.007.483	3.941.791	602.856.941	678.165.638
BB	Versamenti Totali	467.961.516	534.213.696	79.347.167	83.013.077	1.619.886	3.303.182	548.928.569	620.529.955
AC=AB/D%	%AB su Accertamenti	94,16%	94,98%	96,57%	95,73%	99,21%	99,51%	94,51%	95,10%
K=E+G	Totale Da Riscuotere	92.020.526	106.761.249	10.009.096	11.966.360	173.300	206.251	102.202.922	118.933.860
L=F+H	Totale Da Versare	51.128.103	54.469.101	2.412.673	2.527.974	387.597	638.609	53.928.373	57.635.684
M=E+O	Da Riscuotere Iniziale Riaccertato		87.084.075		9.983.190		467.808		97.535.073
N=M-(K-I)	Riaccertamenti		4.936.451		25.906		294.508		4.667.849
O=I-(L-I)	Riscossioni Residui (netto)		8.301.239		1.651.097		277.631		10.229.967
P=D-C	Differenza Accert.-Prev. Def. Comp.	17.164.647	25.420.724	2.532.309	1.559.137	526.407	220.637	15.158.745	27.200.498
Q=P/C%	% P su Previsioni Def. Comp.	3,51%	4,78%	-3,04%	1,87%	41,35%	7,18%	2,64%	4,40%
R=M/D%	% Da Riscuotere su Accert. Comp.		15,63%		11,73%		14,21%		15,11%
S=J-(L-I)	Diff. Versamenti-Da Versare		14.980.215		1.547.054		213.001		13.220.160
T=E/K%	% Da Risc. Res. su Tot. Da Risc.	67,87%	73,79%	72,33%	69,63%	91,82%	92,21%	68,35%	73,41%
U=F/L%	% Da Vers. Res. su Tot. Da Vers.	44,54%	42,74%	17,18%	4,12%	50,59%	10,12%	43,36%	40,69%
V=D/(D-I)%	% Var. Ann. Accertam.		110,03%		105,47%		182,98%		109,63%
W=O/M%	Quota Residui Riscossi		9,53%		16,54%		59,35%		10,49%
X=K+L	Totale Residui	143.148.629	161.230.350	12.421.769	14.494.334	560.897	844.860	156.131.295	176.569.544
Y=X/(X-I)%	Variazione Annuale del Tot. Residui		112,63%		116,68%		150,63%		113,09%
Z=(AA+J+L)-(L-I)	Riscossioni dell'anno		537.554.694		83.128.378		3.554.194		624.237.266

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.

MINISTERO DELL'E FINANZE ENTRATE - ANNI 1998/1999

(milioni di lire)

		TITOLO II ENTRATE EXTRATRIBUTARIE											
		CDR 1: Dipartimento Entrate		CDR 2: Dogane e Imposte		CDR 3: Territorio		CDR 4: Segretariato		CDR 5: Gabinetto e		TOTALE TITOLO II	
		1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999	1998	1999
C	Previsioni Definitive Competenza	10 076 755	1 781 018	2 495 960	2 602 141	549 622	814 075	-	2 500	-	112	13 122 337	5 199 846
D	Accertamenti	4 434 133	5 010 629	3 393 454	3 536 591	716 765	823 403	1	2 528	66	124	8 544 419	9 373 275
E	Da Riscuotere Residui	13 433 335	16 005 125	3 324 313	3 993 299	1 338 079	1 532 451	-	-	-	-	18 095 727	21 530 875
F	Da Versare Residui	155 893	124 646	37 711	11 167	11 171	7 563	-	-	-	-	204 775	143 376
G	Da Riscuotere Competenza	2 459 653	2 825 098	878 597	920 963	80 943	103 978	-	-	-	-	3 419 193	3 850 039
H	Da Versare Competenza	30 598	62 667	41 854	60 699	51 962	55 206	-	-	-	-	124 414	178 572
I	Riscossioni Res. (lordo da vers.)	479 083	370 224	277 483	284 049	88 777	76 509	-	-	-	-	845 343	730 782
J	Versamenti Residui	323 190	245 578	239 772	272 882	77 605	68 945	-	-	-	-	640 567	587 405
AA	Versamenti Comp.	1 943 882	2 122 865	2 473 003	2 554 929	583 860	664 219	1	2 528	66	124	5 000 812	5 344 665
AB	Riscossioni Competenza	1 974 480	2 185 531	2 514 857	2 615 628	635 822	719 425	1	2 528	66	124	5 125 226	5 523 236
BA	Riscossioni Totali	2 453 563	2 555 755	2 792 340	2 899 677	724 599	795 934	1	2 528	66	124	5 970 569	6 254 018
BB	Versamenti Totali	2 267 072	2 368 443	2 712 775	2 827 811	661 465	733 164	1	2 528	66	124	5 641 379	5 932 070
AC=AB/D%	%AB su Accertamenti	44,53%	43,62%	74,11%	73,96%	88,71%	87,37%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	59,98%	58,93%
K=E+G	Totale Da Riscuotere	15 892 988	18 830 223	4 202 910	4 914 262	1 419 022	1 636 429	-	-	-	-	21 514 920	25 380 914
L=F+H	Totale Da Versare	186 491	187 313	79 565	71 866	63 133	62 769	-	-	-	-	329 189	321 948
M=E+O	Da Riscuotere Iniziale Riaccertato	-	16 188 858	-	4 197 783	-	1 545 827	-	-	-	-	-	21 932 468
N=M-(K-I)	Riaccertamenti	-	295 870	-	5 127	-	126 805	-	-	-	-	-	417 548
O=I-(L-I)	Riscossioni Residui (netto)	-	183 733	-	204 484	-	13 376	-	-	-	-	-	401 593
P=D-C	Differenza Accert -Prev. Def. Comp.	5 642 622	3 229 611	897 494	934 450	167 143	9 328	1	28	66	12	4 577 918	4 173 429
Q=P/C%	% P su Previsioni Def. Comp.	-56,00%	181,34%	35,96%	35,91%	30,41%	1,15%	0,00%	1,12%	0,00%	10,71%	-34,89%	80,26%
R=M/D%	% Da Riscuotere su Accert. Comp.	-	323,09%	-	118,70%	-	187,74%	-	0,00%	-	0,00%	-	233,99%
S=J-(L-I)	Diff. Versamenti-Da Versare	-	59 087	-	193 317	-	5 812	-	-	-	-	-	258 216
T=E/K%	% Da Risc. Res. su Tot. Da Risc.	84,52%	85,00%	79,10%	81,26%	94,30%	93,65%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	84,11%	84,83%
U=F/L%	% Da Vers. Res. su Tot. Da Vers.	83,59%	66,54%	47,40%	15,54%	17,69%	12,05%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	62,21%	44,53%
V=D-(D-I)%	% Var. Ann. Accertam.	-	113,00%	-	104,22%	-	114,88%	-	252800,00%	-	187,88%	-	109,70%
W=O/M%	Quota Residui Riscossi	-	1,13%	-	4,87%	-	0,87%	-	0,00%	-	0,00%	-	1,83%
X=K+L	Totale Residui	16 079 479	19 017 536	4 282 475	4 986 128	1 482 155	1 699 198	-	-	-	-	21 844 109	25 702 862
Y=X/(X-I)%	Variazione Annua del Tot. Residui	-	118,27%	-	116,43%	-	114,64%	-	0,00%	-	0,00%	-	117,66%
Z=(AA+J+L)-(L-I)	Riscossioni dell'anno	-	2 369 265	-	2 820 112	-	732 800	-	2 528	-	124	-	5 924 829

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.