Accanto alle suddette funzioni istituzionali sono presenti una serie di funzioni residuali imputabili alle altre attività di competenza della Guardia di finanza: o direttamente connesse alla sfera finanziaria e fiscale, 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), o riconducibili alla specificità militare del Corpo, come gli interventi in caso di calamità o a tutela dell'ambiente, o del patrimonio artistico.

A parte va, infine, tenuta la funzione relativa ai *Fondi destinati a famiglie ed imprese per il rimborso delle imposte e poste correttive,* (1.1.2.14), che, come visto, assorbe una grossa fetta della spesa dell'Amministrazione, ma è essenzialmente riconducibile ad automatismi per i rimborsi dei crediti di imposta.

Il prospetto che segue è, pertanto, relativo alle funzioni istituzionali, che per l'esercizio 2000 hanno assorbito, nel complesso, oltre 13.500 mld in termini di stanziamenti ed oltre 12.300 di impegni effettivi. I dati vengono posti a confronto con quelli corrispondenti per l'esercizio 1999.

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi						Impegni effettivi in conto competenza					
	2000			1999			2000			1999		
	Mld di lire	% su tot. Funzioni istituzionali	% su tot. 4° livello	Mld di lire	% su tot. Funzioni istituzionali	% su tot. 4° livello	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	**2.619,7**	**19,3**	**100,0**	**2.800,5**	**19,9**	**100,1**	**2.264,1**	**18,4**	**100,0**	**2.395,8**	**18,5**	**99,9**
1.1.2.10.1 Imposte sul reddito, IVA e Imposta di registro	973,7	7,2	37,2	1.054,8	7,5	37,7	919,0	7,5	40,6	989,9	7,7	41,3
1.1.2.10.2 IVA intracomunitaria	45,2	0,3	1,7	61,4	0,4	2,2	41,3	0,3	1,8	57,6	0,4	2,4
1.1.2.10.3 Valori bollati	456,3	3,4	17,4	422,8	3,0	15,1	242,3	2,0	10,7	205,5	1,6	8,6
1.1.2.10.4 Tributi doganali e IVA all'importazione	308,3	2,3	11,8	315,2	2,2	11,3	283,5	2,3	12,5	299,0	2,3	12,5
1.1.2.10.5 Imposte sulla produzione e i consumi	99,0	0,7	3,8	107,1	0,8	3,8	90,9	0,7	4,0	101,1	0,8	4,2
1.1.2.10.6 Giochi e concorsi – pronostici	88,8	0,7	3,4	71,5	0,5	2,6	82,0	0,7	3,6	61,0	0,5	2,5
1.1.2.10.7 Gestione rendite catastali	573,9	4,2	21,9	628,1	4,5	22,4	536,7	4,4	23,7	558,6	4,3	23,3
1.1.2.10.8 Gestione Pubblici Registri Immobiliari	74,5	0,6	2,8	139,6	1,0	5,0	68,4	0,6	3,0	123,1	1,0	5,1
1.1.2.11 Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari	**8.348,0**	**61,6**	**100,0**	**9.035,4**	**64,0**	**100,0**	**7.791,6**	**63,3**	**100,0**	**8.588,3**	**66,5**	**100,0**
1.1.2.11.1 Imposte sul reddito, IVA e Imposta di registro	5.157,4	38,1	61,8	5.585,9	39,6	61,8	4.926,9	40,0	63,2	5.295,1	41,0	61,7
1.1.2.11.2 IVA intracomunitaria	59,3	0,4	0,7	86,8	0,6	1,0	54,7	0,4	0,7	82,8	0,6	1,0
1.1.2.11.3 Rendite catastali	16,9	0,1	0,2	45,6	0,3	0,5	15,6	0,1	0,2	42,5	0,3	0,5
1.1.2.11.4 Tasse ipotecarie	4,3	0,0	0,1	38,2	0,3	0,4	4,1	0,0	0,1	36,8	0,3	0,4
1.1.2.11.5 Canoni e indennizzi demaniali	9,6	0,1	0,1	49,1	0,3	0,5	8,9	0,1	0,1	46,7	0,4	0,5
1.1.2.11.6 Tributi doganali e IVA all'importazione	312,8	2,3	3,7	328,4	2,3	3,6	288,5	2,3	3,7	313,2	2,4	3,6
1.1.2.11.7 Imposte sulla produzione e i consumi	153,2	1,1	1,8	193,3	1,4	2,1	141,2	1,1	1,8	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	1.369,0	10,1	16,4	1.413,3	10,0	15,6	1.222,1	9,9	15,7	1.350,2	10,5	15,7

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi						Impegni effettivi in conto competenza					
	2000			1999			2000			1999		
	Mld di lire	% su tot. Funzioni istituzionali	% su tot. 4° livello	Mld di lire	% su tot. Funzioni istituzionali	% su tot. 4° livello	mld di lire	% su tot. Funzioni istituzionali	% su tot. 4° livello	mld di lire	% su tot. Funzioni istituzionali	% su tot. 4° livello
1.1.2.11.9 Prevenzione e repressione della G.d.F. delle violazioni in materia di dogane, monopoli, accise, interessi finanziari dell'UE	892,5	6,6	10,7	941,7	6,7	10,4	796,6	6,5	10,2	899,3	7,0	10,5
1.1.2.11.10 Altre informative o attività di pronto intervento della G.d.F.	373,0	2,8	4,5	353,1	2,5	3,9	333,0	2,7	4,3	337,3	2,6	3,9
1.1.2.12 Servizi fiscali ai cittadini, alle imprese ed agli Enti locali	**1.505,5**	**11,1**	**100,0**	**1.612,3**	**11,4**	**100,0**	**1.381,3**	**11,2**	**100,0**	**1.450,3**	**11,2**	**100,0**
1.1.2.12 .1 Informazione e assistenza	1.493,3	11,0	99,2	1.541,2	10,9	95,6	1.370,9	11,1	99,2	1.386,4	10,7	95,6
1.1.2.12.2 Diffusione dei principi relativi al sistema tributario	12,2	0,1	0,8	71,1	0,5	4,4	10,4	0,1	0,8	63,9	0,5	4,4
1.3.3.3 Gestione e manutenzione del demanio e del patrimonio	**920,6**	**6,8**	**100,0**	**404,9**	**2,9**	**100,0**	**734,0**	**6,0**	**100,0**	**252,9**	**2,0**	**100,0**
1.3.3.3 .1 Amministrazione	719,9	5,3	78,2	50,7	0,4	12,5	585,4	4,8	79,8	45,2	0,3	17,9
1.3.3.3.2 Concessione e locazione beni	24,4	0,2	2,7	43,9	0,3	10,8	22,1	0,2	3,0	38,6	0,3	15,3
1.3.3.3 .3 Manutenzione	26,6	0,2	2,9	35,7	0,3	8,8	26,2	0,2	3,6	31,0	0,2	12,3
1.3.3.3 .4 Spese in conto capitale per investimenti immobiliari	149,7	1,1	16,3	274,7	1,9	67,8	100,3	0,8	13,7	138,1	1,1	54,6
1.3.3.8 Supporto fiscale alle altre amministrazioni pubbliche	**150,6**	**1,1**	**100,0**	**253,7**	**1,8**	**100,0**	**141,2**	**1,1**	**100,0**	**230,1**	**1,8**	**100,0**
1.3.3.8 .1 Fiscalità locale	48,1	0,4	31,9	59,8	0,4	23,6	46,9	0,4	33,2	56,9	0,4	24,7
1.3.3.8 .2 Attività estimale e di consulenza tecnica	102,5	0,8	68,1	193,9	1,4	76,4	94,3	0,8	66,8	173,2	1,3	75,3
TOTALE FUNZIONI ISTITUZIONALI	**13.544,4**	**100,0**		**14.106,8**	**100,0**		**12.312,2**	**100,0**		**12.917,4**	**100,0**	

In generale va innanzi tutto rilevato un decremento delle risorse stanziate, scese dai 14.107 mld del 1999 ai 13.544 del 2000 (-4%), e, in misura leggermente più marcata, degli impegni effettivi, passati da 12.917 mld a 12.312 (-4,7%). La riduzione ha riguardato tutte le funzioni istituzionali, con l'eccezione di quella relativa alla gestione ed alla manutenzione del demanio e del patrimonio, per la quale gli stanziamenti definitivi erano stati portati da 405 a 921 mld e gli impegni effettivi di competenza sono lievitati da 253 a 734 mld.

Sempre in generale, va, poi, rilevata una sostanziale concordanza degli impegni con gli stanziamenti nella distribuzione delle risorse fra le funzioni obiettivo di quinto livello. Alcuni scostamenti tuttavia sussistono, ad evidenziazione di qualche difficoltà nel conseguire compiutamente gli obiettivi programmati di allocazione delle risorse.

Uno scostamento in più dell'incidenza sul totale degli impegni rispetto a quella degli stanziamenti (63,3% rispetto a 61,6%) si registra per la funzione *Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari*. La differenza è data essenzialmente dalla funzione di quinto livello "Imposte sul reddito, IVA e imposta di registro" (40% di impegni rispetto a 38,1% di stanziamenti), in quanto per le altre funzioni obiettivo o non risultano scostamenti o gli stessi sono del tutto marginali.

Specularmente opposto, ma comunque anch'esso limitato, lo scostamento tra incidenza sugli impegni effettivi ed incidenza sugli stanziamenti definitivi per la funzione obiettivo *Gestione dei tributi*, alla quale sono riconducibili le attività di acquisizione delle entrate in via ordinaria, con esclusione, quindi, delle attività di accertamento e controllo che, rientrano, come si è visto, nella funzione *Prevenzione,* di cui si è appena detto. L'incidenza sugli impegni effettivi della funzione *Gestione dei tributi* è stata nel 2000 pari a 18,4%, rispetto ad un'incidenza sugli stanziamenti definitivi del 19,3%. Lo scostamento è dovuto alla sola funzione *valori bollati* (2% degli impegni, rispetto a 3,4% degli stanziamenti)[13].

Come già per gli anni precedenti, praticamente senza scostamento fra incidenza degli impegni (1.381 mld e 11,2% del totale) e incidenza degli stanziamenti (1.506 mld e 11,1%) si presenta anche la funzione *Servizi fiscali per i cittadini, le imprese e gli enti locali*, concernente per il 99,2% le attività di informazione e assistenza degli utenti ed in misura molto marginale (0,8%) la diffusione dei principi relativi al sistema tributario.

Lieve (0,8 di punto percentuale) anche lo scostamento fra la quota rappresentata dagli stanziamenti (6,8%) e la quota rappresentata dagli impegni (6%) per la funzione *Gestione e manutenzione del demanio e del patrimonio*, le cui risorse hanno, però, registrato un forte incremento rispetto al 1999, per quanto riguarda sia gli stanziamenti (da 405 mld e 2,9% sul totale nel 1999 a 921 mld circa e 6,8% sul totale), sia gli impegni (da 253 a 734 mld circa e dal 2% al 6,0%).

Nessuno scostamento, infine, relativamente all'ultima delle funzioni obiettivo, quella riguardante *Supporto fiscale alle altre amministrazioni pubbliche*. Solo che, in questo caso, va registrato un consistente calo, in termini sia assoluti sia relativi, tanto per gli stanziamenti quanto per gli impegni: gli stanziamenti sono diminuiti da 254 a 151 mld e dall'1,8% all'1,1% della spesa complessiva per le funzioni istituzionali; gli impegni si sono quasi dimezzati, passando da 230 a 141 mld e dall'1,8% all'1,1% del totale. La contrazione è completamente attribuibile alla funzione di quinto livello "Attività estimale e di consulenza tecnica", facente capo al Dipartimento del territorio. Scarso è, infatti, il peso dell'altra funzione di quinto livello,

[13] Con riguardo a quest'analisi, va ricordato che scostamenti analoghi per le due funzioni di quarto livello si erano registrati anche per lo scorso esercizio finanziario (66,5% rispetto a 64%, per la *Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari* e 18,5% rispetto a 19,9% per la *Gestione dei tributi*). Nel 1999 la minore incidenza sul totale degli impegni rispetto agli stanziamenti era per la funzione *Gestione tributi* da attribuirsi ai tributi doganali e all'IVA all'importazione, da una parte, ed alla gestione rendite catastali, dall'altra. Diversi gli scostamenti nel 1999 anche all'interno della funzione *Prevenzione*, dovuti alla maggiore incidenza per le imposte sul reddito, l'IVA e l'imposta di registro ed alla minore incidenza per i tributi doganali e l'IVA all'importazione.

"Fiscalità locale", anch'essa in declino, che ha fatto registrare 48 mld di stanziamenti (0,4%) e 47 mld di impegni (0,4%), a fronte, rispettivamente, di 60 mld di stanziamenti (0,4%) e 57 mld di impegni (0,4%) nel 1999.

Elementi di interesse ai fini dell'analisi per funzione obiettivo si ricavano anche dall'esame dell'**evoluzione dei residui propri finali**, che nel complesso ammontano a 10.799 mld e sono per la maggior parte imputabili: per 4.740 mld (44%) alla funzione riferita ai rimborsi dei crediti di imposta (1.1.2.14), per 2.057 mld (19,0%) alle attività di prevenzione e repressione delle violazioni tributarie svolte dalla Guardia di finanza (1.1.2.11), per 866 mld (8,0%) all'attività di gestione dei tributi (1.1.2.10) e per 887 mld (8,2%) alla gestione e manutenzione del demanio e del patrimonio (1.3.3.3).

3.4 Analisi della spesa contrattuale.

3.4.1 Dati complessivi.

L'attività contrattuale del Ministero delle finanze nel 2000 può essere analizzata con riguardo alle spese per consumi intermedi (categoria 1.2) e per investimenti fissi lordi (categoria 2.21.1).

Per entrambe le categorie di spesa, si riscontra un significativo aumento degli stanziamenti rispetto al 1999: da 4.095 a 4.944 mld (+20,7%) per i consumi intermedi e da 860 a 1.214 mld (+41,2%) per gli investimenti fissi lordi. Sono aumentati anche gli impegni, sia effettivi di competenza sia totali, rispettivamente del 23,2% e del 23,3% per i consumi intermedi e del 32% e del 13,5% per gli investimenti. **(Allegati da 1 a 8)**

Per gli investimenti, va evidenziato il raddoppio dei residui totali di stanziamento "F", da 394 a 837 mld, che si traduce in una significativa riduzione del rapporto percentuale tra impegni totali e massa impegnabile, da 60,64% nel 1999 a 50,74% nel 2000. I rapporti più bassi li fanno registrare le categorie "armi leggere e veicoli per sicurezza pubblica" (20,65%) e "fabbricati non residenziali" (25,24%) e, coerentemente, i centri di responsabilità Guardia di finanza (17,64%) e Dipartimento del territorio (40,01%).

Sempre per quanto riguarda gli investimenti fissi lordi, sono, invece, diminuiti i pagamenti, sia di competenza (da 131 a 60 mld), sia totali (da 529 a 517 mld). E', quindi, diminuito il rapporto fra pagamenti totali e massa spendibile (da 21,44% a 16,44%), anche se è leggermente aumentato (dal 38,1% al 39,44%) il rapporto fra pagamenti totali e autorizzazioni di cassa, per effetto del più basso rapporto fra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (dal 56,25% al 42,2%). Anche per quanto riguarda i pagamenti, la più bassa percentuale di utilizzo della massa spendibile la fanno registrare Guardia di finanza (6,95%) e Dipartimento del territorio (9,59%).

Ritornando ai consumi intermedi, va, invece, registrato un miglioramento dell'indicatore di utilizzo della massa impegnabile, passato dal 93,14 al 94,84%, a fronte, però, di un peggioramento degli indicatori di utilizzo della massa spendibile: il rapporto fra pagamenti totali e massa spendibile è sceso dal 72,98 al 67,45%, mentre il rapporto fra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa si è ridotto dall'88,72 all'85,83%, in linea, peraltro, con la riduzione del rapporto fra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (dal 82,26% al 78,59%).

3.4.2 Consumi intermedi.

La categoria dei consumi intermedi si articola nelle sotto categorie dell'acquisto di beni (1.2.1), dell'acquisto di servizi effettivi (1.2.2) e (dal 2000) dell'acquisto di servizi figurativi (1.2.3).

Un primo elemento di interesse dell'analisi è rappresentato proprio dall'evoluzione dell'incidenza che sul totale hanno avuto le sotto categorie. Il peso dell'acquisto di servizi effettivi, che già nel 1999 rappresentava il 90,33% dei consumi intermedi, nel 2000 è ulteriormente aumentato, superando il 92% (92,05%). Specularmente, si va riducendo

l'incidenza dell'acquisto di beni, passato dal 9,67 al 7,61% del totale. Poco rilevante l'incidenza dell'acquisto di servizi figurativi (0,34%). Si tratta di uno sviluppo in linea con il processo di terziarizzazione dell'economia, ma che, naturalmente, comporta implicazioni ai fini della gestione della relativa attività contrattuale, per la maggiore complessità della regolazione e dei controlli rispetto a quanto richiesto in relazione all'acquisto di beni.

Sul piano della capacità di spesa, gli indicatori finanziari non mostrano differenze fra le sotto categorie per quanto riguarda l'utilizzo della massa impegnabile, mentre differenze significative emergono per quanto concerne l'utilizzo della massa spendibile: il rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile risulta più elevato per l'acquisto di servizi effettivi rispetto all'acquisto di beni (rispettivamente 68,34% e 60,46%), anche se per i servizi va registrata una sensibile contrazione (da 74,33 a 68,34%) rispetto al 1999, che si ripete anche per quanto riguarda l'indicatore di utilizzo delle autorizzazioni di cassa (da 89,58 a 85,6%), a fronte di un significativo miglioramento per l'acquisto di beni (da 79,5% a 91,95%), in concomitanza, però, di una riduzione di 10 punti del rapporto fra autorizzazioni di cassa e massa spendibile (dal 75,29 al 65,75%).

All'interno della sotto categoria "acquisto di beni", un peso prevalente l'hanno i beni di consumo, che nel 2000 hanno inciso per oltre il 97%, in termini di impegni totali, e del 96% in termini di pagamenti totali. **(Allegato 9)**

Relativamente all'acquisto di servizi effettivi, il peso maggiore l'hanno gli aggi di riscossione (61,6% degli impegni totali), seguiti, a notevole distanza, da noleggi, locazioni e leasing operativo (circa 18%). La manutenzione ordinaria e le riparazioni hanno inciso per il 3,67% e commissioni, comitati e consigli per il 3,51% (152 mld). Lo stesso ordine di incidenza si ripete anche in termini di pagamenti totali, con la differenza di un peso maggiore degli aggi esattoriali che raggiungono il 64,48% (ma avevano rappresentato il 68,13% nel 1999). Anche in termini di variazione rispetto al 1999, il maggior incremento lo fanno registrare gli aggi di riscossione, ma solo per quanto riguarda gli impegni: da 1.961 a 2.668 mld (+707 mld e +36,05%). I pagamenti totali sono, infatti, sensibilmente diminuiti – da 3.054 a 2.553 mld (-501 mld e –16,4%) – con economie per 789 mld, rispetto ai 679 mld dello scorso anno e con riduzione del rapporto dei pagamenti totali rispetto sia alla massa spendibile (da 81,8 a 76,4%), sia alle autorizzazioni di cassa (da 89,6 a 85,55%). **(Allegati da 10 a 13)**

Anche se la loro rilevanza quantitativa è minore, ci sono altre tre tipologie di servizi i cui acquisti hanno visto accrescere la loro incidenza in termini di impegni totali. La prima è quella delle indennità di missione e dei rimborsi spese viaggi, che si sono quasi raddoppiate rispetto al 1999 (da 74 a 134 mld e dal 2,16% al 3,08%). Un aumento quasi parallelo si è avuto anche in termini di pagamenti totali (da 72 a 121 mld e da 1,61 a 3,05%). La seconda tipologia è quella dei corsi di formazione, i cui impegni totali sono passati da 19 a 66 mld (+47 mld e +247%) e i pagamenti totali da 20,5 a 36,7 mld (+16,2 mld e +79%). La terza tipologia di servizi è quella di "studi, consulenze e indagini" (categoria 1.2.2.10), i cui stanziamenti sono passati da 19,1 mld nel 1999 a 43,5 mld nel 2000 (+24,3 mld e +127,2%) e gli impegni totali da 12,1 a 37,2 mld (+25,1 mld e +207,4%), anche se i pagamenti totali sono diminuiti di quasi due terzi (da 9,3 a 3,7 mld). Pur essendo diminuito dal 100% all'82,74%, il solo rapporto fra pagamenti totali e massa spendibile non può spiegare questa drastica riduzione dei pagamenti totali a fronte del rilevante aumento della massa impegnabile.

Per quanto riguarda specificamente le consulenze esterne, l'Amministrazione ha fornito informazioni sui relativi contratti dei dipartimenti delle Entrate e del Territorio, oltre che del Segretariato. Nel 2000 i tre Centri di Responsabilità hanno direttamente sottoscritto a tale titolo n. 14 contratti, che complessivamente hanno comportato una spesa di oltre 2,6 mld; precisamente: 9 consulenze, per 1,7 mld, per il Dipartimento Entrate, 4 contratti, per un importo di 575 milioni, per il Segretariato (U.P.A.I.) ed una consulenza, per 402 milioni, per il

Dipartimento del territorio[14]. La consulenza di maggior importo è stata quella fornita dalla TESI S.p.A. al Dipartimento delle entrate e che, per la durata di un anno, ha comportato una spesa di 462 milioni.

All'importo di questi contratti va aggiunto quello per le collaborazioni, di cui si è avvalsa la Concessionaria SOGEI, da parte di consulenti appartenenti sia alla Società CONSIEL - facente parte del Gruppo FINSIEL, non considerata impresa terza, ai sensi dell'art.18, comma 1, della Convenzione di concessione - sia a società esterne. Nel primo caso si tratta di 28 contratti per circa 18 mld. La consulenza di maggior peso è stata quella relativa all'assistenza specialistica in campo economico per il progetto "Studi di settore" (iniziata già nel luglio del 1999 e conclusasi al 31 dicembre 2000) per un costo complessivo di 4,46 mld. Ad avvalersi di tali consulenze sono stati sia il Dipartimento delle entrate (18 consulenze per 14,5 mld), sia il Dipartimento del territorio ed il Segretariato generale, con 5 contratti ciascuno, rispettivamente per 1 e 2,5 mld. Le 14 consulenze fornite da società esterne, tutte al Dipartimento delle entrate, per il tramite della SOGEI, hanno comportato una spesa complessiva di 3 mld.

3.4.3 Investimenti fissi lordi.

La spesa per investimenti fissi lordi riguarda sostanzialmente *software* e *hardware* (categoria 2.21.1.6), con 779,5 mld di stanziamenti e 623,6 mld di impegni totali, e fabbricati non residenziali (categoria 2.21.1.4), con 367,3 mld di stanziamenti e 202,2 mld di impegni totali. Rilevanza molto più limitata hanno le categorie "mobili macchinari e attrezzature" (2.21.2.1), con 36,6 mld di stanziamenti e 20 mld di impegni totali, "armi leggere e veicoli per sicurezza pubblica" (2.21.1.8), con 30 mld di stanziamenti e 12,4 di impegni, e "infrastrutture militari" (2.21.2.7), con 0,6 mld di stanziamenti e 4,7 mld di impegni totali.

Nel 2000 gli stanziamenti sono aumentati per *software e hardware* (da 436 a 779,5 mld), per mobili, macchinari e attrezzature (da 0 a 36,6 mld) e per armi leggere e veicoli per sicurezza pubblica (da 20 a 30 mld), mentre sono diminuiti per le altre due categorie (da 390,7 a 367,3 mld per i fabbricati non residenziali e da 13,2 a 0,6 mld per le infrastrutture militari). Andamenti analoghi anche per gli impegni totali, che nel caso dei fabbricati non residenziali sono passati da 268,4 a 202,2 mld, con una riduzione del già basso rapporto percentuale tra impegni totali e massa impegnabile da 37,86 a 25,24% e l'aumento dei residui totali di stanziamento "F" da 433,7 a 598,4 mld. Anche se molto più basso del 1999 (78,7% rispetto a 97,4%), l'utilizzo della massa impegnabile è molto più elevato per "software e hardware", i cui residui di stanziamento, pur essendo aumentati rispetto al 1999 (168,8 mld rispetto a 12,9 mld), sono comunque contenuti.

A parità di rapporto fra autorizzazioni di cassa e massa spendibile, gli indicatori di utilizzo della massa spendibile sono molto più bassi per i fabbricati non residenziali rispetto a software e hardware: 9,33% rispetto a 23,92% per i pagamenti totali sulla massa spendibile e 22,31% a fronte di 57,58%, per i pagamenti totali sulle autorizzazioni di cassa. Alti i residui totali "F+C" per entrambe le categorie, anche se la consistenza è maggiore per i fabbricati non residenziali (1.348,6 mld rispetto a 1.142,1 mld per software e hardware). Non risultano esservi economie di spese, contrariamente al 1999 quando le stesse erano ammontate a 1.165, 9 mld per i fabbricati non residenziali ed a 722,8 mld per software e hardware.

Guardando alla distribuzione per centro di responsabilità, il grosso della spesa appartiene ai dipartimenti delle Entrate e del Territorio (rispettivamente il 52,8% e il 31,4% del totale), a cui fa capo la maggior parte della spesa, rispettivamente, per software e hardware e per fabbricati non residenziali. Di qui anche la differenza nel rapporto tra impegni totali e massa impegnabile (75,07% per le Entrate e 40,01% per il Territorio) e tra pagamenti totali e massa spendibile (17,78% e 9,59%). **(Allegati da 14 a 17)**

[14] Va precisato che l'elenco dei contratti affidati direttamente comprende anche quelli per i quali nel 2000 è stato effettuato l'impegno di spesa, ma le cui relative attività sono iniziate nel corrente anno 2001.

3.4.4 Contratti informatici.

Per la rilevanza che i servizi di informatica hanno ai fini del funzionamento del Ministero delle finanze, appare opportuna un'analisi specifica dei relativi contratti. Gli stanziamenti definitivi di competenza sono passati da 945,2 mld nel 1999 a 1.258,7 mld (+33,2%) nel 2000, di cui 779,5 (61,9%) per investimenti e 479,2 mld (38,1%), per funzionamento. Gli impegni totali sono, a loro volta, aumentati da 988,7 a 1.100,7 mld (+11,1%). Ad aumentare sono state, però, le sole spese per investimenti, da 481,1 a 623,6 mld (+29,6%), in quanto la spesa per il funzionamento è diminuita (da 507,7 a 477,1 mld, -6%). I pagamenti totali sono diminuiti per entrambe le categorie di spesa: da 421,4 a 359,1 mld (-14,8%) per gli investimenti e da 496,1 a 416,1 mld (-16,1%) per il funzionamento.

Gli indicatori finanziari mostrano un peggioramento della capacità di spesa: gli impegni totali hanno nel complesso costituito l'86,56% della massa impegnabile, rispetto al 98,55% nel 1999, mentre i pagamenti totali hanno rappresentato il 33,72% della massa spendibile, rispetto al 45,97% del 1999, con un calo, quindi, che solo in parte può essere spiegato dalla minore percentuale delle autorizzazioni di cassa in percentuale della massa spendibile (47,64% a fronte di 57,15% nel 1999). Guardando alla distribuzione per categorie, il peggioramento degli indicatori finanziari riguarda soprattutto la spesa per investimenti: gli impegni totali sono diminuiti in percentuale della massa impegnabile (da 97,39% a 78,7%) per gli investimenti, mentre sono rimasti stabili per il funzionamento (99,56% rispetto a 99,67% nel 1999). I pagamenti totali in percentuale della massa spendibile sono scesi (dal 36,83% al 23,92%) per gli investimenti, mentre sono diminuiti (dal 58,23% al 52,18%) per il funzionamento. **(Allegati 18 e 19)**

4. Analisi dei risultati dell'attività di acquisizione delle entrate.

4.1 Risultati complessivi di gettito. L'accumulo dei residui.

Il Ministero delle finanze è un'amministrazione della cui gestione – come si è rilevato anche negli scorsi anni – è a prima vista agevole misurare i risultati, trattandosi dell'organismo preposto all'acquisizione di tutte le entrate tributarie e di parte di quelle extra-tributarie e in conto capitale.

Nel 2000 le entrate finali complessivamente gestite dal Ministero delle finanze **(Allegato 20)** sono ammontate a circa 667.825 mld (655.089 mld nel 1999), in termini di accertamenti, ed a 621.806 mld (630.242 mld nel 1999) in termini di riscossioni dell'anno (competenza e residui)[15], pari, rispettivamente, al 90% ed al 90,2% delle entrate erariali, a fronte dell'88,7 % e dell'88,5% dell'anno prima.

Rispetto all'anno precedente, le entrate del Ministero delle finanze hanno fatto registrare, per gli accertamenti e per le riscossioni, rispettivamente, un aumento dell'1,94% e una diminuzione dell'1,34%, a fronte di aumenti del 9,63% e dell'11,57% dell'anno prima. I risultati di gettito del Ministero delle finanze sono stati migliori di quelli che si sono registrati per il complesso delle entrate erariali (+0,48% per gli accertamenti e –3,22% per le riscossioni), in ragione del drastico ridimensionamento delle entrate di Titolo III (-68,4% per gli accertamenti e -68,8% per le riscossioni nette dell'anno), per le quali l'apporto del Ministero delle finanze è del tutto trascurabile.

Considerando separatamente le entrate gestite dai diversi Centri di Responsabilità, la parte preponderante spetta al Dipartimento delle entrate: 568.330 mld, pari all'85,1% degli accertamenti complessivi del Ministero delle finanze, con una crescita sul 1999 dell'1,08%, inferiore a quella registratasi per il Dipartimento del territorio (+1,6%), ma ancor più per il Dipartimento delle dogane e II.II. (+7,43%). Questi due ultimi dipartimenti contribuiscono,

[15] Il dato delle riscossioni dell'anno si differenzia rispetto a quello indicato nel rendiconto come "somme riscosse" in quanto le riscossioni sui residui sono al netto delle somme da versare degli esercizi precedenti.

però, in misura molto più limitata alla formazione dei flussi di entrata del Ministero delle finanze: rispettivamente, 0,64% e 14,26%.

Positiva, nel complesso, deve essere la valutazione di efficacia dell'azione amministrativa. Misurandola in termini di rapporto tra accertamenti e previsioni iniziali, essa risulta superiore a quella attesa, sia per il Ministero unitariamente considerato (+5,53%), sia per i dipartimenti delle entrate (+5,78%) e delle dogane (+4,36%). Leggermente inferiore (-0,68%) risulta, invece, l'importo degli accertamenti rispetto alle previsioni definitive per l'intero aggregato ministeriale. Negativo il rapporto anche per i dipartimenti delle entrate (-1,08%) e del territorio (-1,46%). Lievemente positivo, invece, nel caso del Dipartimento delle dogane (+1,82%).

La qualità degli accertamenti, misurata dalla quota di quelli riscossi, è rimasta invariata rispetto al 1999 per il complesso del Ministero (94,58%). E', invece, lievemente diminuita per il Dipartimento delle entrate (dal 94,52% al 94,37%) e per il Dipartimento del territorio (dal 97,14% al 97,08%). Il rapporto risulta, invece, aumentato per il Dipartimento delle Dogane e II.II.: dal 94,86% al 95,68%.

Pur con tutte le cautele con cui l'esercizio deve essere considerato, è anche possibile raffrontare i risultati di gettito dell'Amministrazione nel suo complesso e di ciascuno dei tre dipartimenti con la relativa spesa di funzionamento. Da tale esercizio emergono indicazioni di un relativo lieve peggioramento per l'insieme del Ministero delle finanze e per il Dipartimento delle entrate ed un miglioramento per gli altri due Dipartimenti. Per quanto riguarda in particolare il Dipartimento del territorio, il rapporto oneri/risultati[16] continua, tuttavia, ad essere meno favorevole, per il fatto che la relativa "produzione" andrebbe misurata, molto più che per gli altri due dipartimenti, non solo in termini di entrate acquisite, ma anche di servizi resi (mappatura catastale, attività di stima).

Venendo, comunque, al rapporto oneri/risultati per l'intera Amministrazione, nel 2000 esso è risultato pari al 2,08% sugli accertamenti ed al 2,20% sulle riscossioni, a fronte, rispettivamente, dell'1,99% e del 2,11% nel 1999. Per quanto riguarda, poi, i Dipartimenti, mentre nel 1999 l'incidenza della spesa di funzionamento in percentuale degli accertamenti e delle riscossioni di competenza risultava sostanzialmente identica per il Dipartimento delle entrate e per quello delle dogane (rispettivamente, 1,09% e 1,15% per il primo e 1,06% e 1,12% per il secondo), nel 2000 si è verificata una divaricazione, in quanto, mentre il Dipartimento delle entrate ha fatto registrare un sia pure marginale incremento del rapporto (1,21% sugli accertamenti e 1,28% sulle riscossioni), il Dipartimento delle dogane ha fatto, invece, segnare una riduzione (a 0,93% in termini di accertamenti e 0,98% in termini di riscossioni). Questa divaricazione è il frutto dell'andamento differenziato, sia dell'evoluzione del gettito di pertinenza – maggiore per il Dipartimento delle dogane rispetto a quello delle entrate (+7,43% per gli accertamenti e +8,35% per le riscossioni nel caso delle Dogane e +1,08% e +0,93% nel caso delle Entrate), sia dell'evoluzione degli impegni effettivi di competenza – diminuiti per il Dipartimento delle dogane (da 943 a 889 mld) ed aumentati per le Entrate (da 6.107 a 6.867 mld).

Questi raffronti possono tuttavia risultare fuorvianti giacché non si tiene conto delle spese di funzionamento che la Guardia di finanza sostiene per le attività di prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari e da cui in buona parte derivano gli accertamenti da attività di controllo che entrano a far parte delle entrate imputate ai due dipartimenti. Rapporti più corretti sono sicuramente quelli calcolati aggiungendo alla spesa di funzionamento del Dipartimento delle entrate la spesa della funzione obiettivo di quinto livello 1.1.2.11.8 ("Contrasto all'evasione fiscale della GdF nel settore delle II.II. e sui redditi")[17] ed alla spesa di

[16] Misurato in termini di incidenza della spesa di funzionamento (impegni effettivi in conto competenza o impegni effettivi totali) sull'importo degli accertamenti o delle riscossioni di competenza.

[17] In termini di impegni effettivi in conto competenza, si tratta di 1.350 mld per il 1999 e di 1.222 mld nel 2000.

funzionamento del Dipartimento delle dogane e II.II. la spesa della funzione obiettivo di quinto livello 1.1.2.11.9 ("Prevenzione e repressione della GdF delle violazioni in materia di dogane, monopoli, accise, interessi finanziari dell'U.E.)[18]. Con questo correttivo, i termini del raffronto cambiano completamente, giacché l'incidenza della spesa rispetto alle entrate, oltre ad aumentare per entrambi i dipartimenti, viene ad essere significativamente maggiore per il Dipartimento delle dogane e II.II. (rispettivamente 1,85% in termini di accertamenti e 1,91% in termini di riscossioni nel 2000, a fronte di 2,16% e 2,26% nel 1999) e non più per il Dipartimento delle entrate (1,47% e 1,52% nel 2000 a fronte di 1,34% e 1,41% nel 1999). Come si vede, restano, invece, invariati, per i motivi prima detti, i segni delle variazioni da un anno all'altro: l'incidenza è diminuita per il Dipartimento delle dogane e II.II. ed è, invece, aumentata per il Dipartimento delle entrate, restringendo così la forbice che nel 1999 separava i due Centri di Responsabilità.

A parte va considerato, per quanto è stato prima detto, il caso del Dipartimento del territorio, i cui accertamenti e le cui riscossioni di competenza sono comunque aumentate poco più di quanto siano aumentate le stesse voci per il Dipartimento delle entrate (+1,60% per gli accertamenti e +1,54% per le riscossioni), ma che ha anche fatto registrare una lieve diminuzione dell'importo degli impegni effettivi di competenza (da 966 a 941 mld). Per questa struttura, l'incidenza della spesa di funzionamento è diminuita di un punto percentuale rispetto allo scorso anno – dal 23,02 al 22,07% in termini di accertamenti e dal 23,70 al 22,74% in termini di riscossioni di competenza.

L'analisi è stata qui condotta in termini aggregati: più avanti verranno analiticamente esposti e valutati i risultati di gettito separatamente per l'attività di accertamento e controllo, nel complesso e per grandi raggruppamenti di imposte, sia per determinarne il rispettivo apporto alla crescita del gettito, sia per verificarne i diversi rapporti oneri/risultati. I risultati di queste analisi, per il modo approssimativo, se non grossolano, con cui vengono determinate le grandezze da raffrontare, hanno, come già premesso, un significato meramente orientativo, più affidabile per le comparazioni intertemporali e molto meno per le comparazioni tra diverse strutture.

L'attività di acquisizione delle entrate va valutata anche per quanto attiene alla gestione dei residui attivi da riscuotere, che sono significativamente lievitati nel 2000, raggiungendo, per le entrate tributarie, l'importo di 131.828 mld, con una crescita, sia in valore assoluto (+12.894), sia in termini relativi (+10,84%). **(Allegato 21)**

Guardando alle categorie ed alle UPB, l'aumento dei residui di riscossione ha, per le entrate tributarie, riguardato le categorie I – Imposte sul patrimonio e sul reddito (da 54.116 a 61.626 mld) e II- Tasse ed imposte sugli affari (da 53.551 a 58.929 mld). La categoria III – Imposte sulla produzione, consumi e dogane fa, invece, registrare una leggera flessione (da 11.251 a 10.640), mentre le altre due categorie hanno un peso molto limitato e fanno, rispettivamente, registrare una diminuzione la IV (-2,1 mld) ed un aumento la V (+4,4 mld) (Allegato 22) . L'analisi per UPB rivela che l'incremento è dovuto soprattutto a "condoni, sanatorie ed introiti straordinari su tributi diretti" (+4.030 mld), a "altri tributi indiretti" (+3.968 mld), all'ILOR (+2.180 mld) ed all'accisa e imposta erariale di consumo sugli oli minerali. Quasi invariati o in diminuzione (in particolare per l'IRPEF), i residui di riscossione delle maggiori imposte. Considerando, infine le unità di secondo livello, si rileva che ad aumentare (com'era, peraltro, da attendersi) sono i residui di riscossione delle entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo (da 102.667 a 119.154 mld, +16.487 e +16,06%). Per le attività derivanti dall'attività ordinaria di gestione, si è, invece, verificata una diminuzione (da 16.267 a 12.059 mld, -4.208 mld e –25,87%).

[18] In termini di impegni effettivi in conto competenza, 899 mld per il 1999 e 797 mld per il 2000.

Considerando l'articolazione per Centri di Responsabilità, l'incremento maggiore, in valore assoluto (+13.535 mld), ma anche relativo (+10,78%) lo fa naturalmente registrare il Dipartimento delle entrate. Marginale l'incremento per il Dipartimento delle dogane (+390 mld e +2,31%) ed altrettanto marginale la diminuzione per il Dipartimento del territorio (-118 mld e –6,37%).

Sempre con riguardo ai resti da riscuotere, una considerazione importante riguarda le persistenti carenze per quanto riguarda l'analitica classificazione per grado di esigibilità dei crediti, imposta dal comma 2 dell'art. 268 del regolamento di contabilità generale, in collegamento con il comma 2 del precedente art. 263 dello stesso regolamento, ed esposta nell'Allegato n. 24 al rendiconto generale dello Stato. Dall'analisi dei dati contenuti in tale allegato, e di cui si dà puntualmente conto nel precedente capitolo sulla gestione del bilancio dell'entrata, appare evidente la tendenza al progressivo superamento della finzione, protrattasi fino a tutto il 1997, che per una quota rilevante di crediti erariali non riscossi non si trattasse di inesigibilità, ma solo di ritardi o di difficoltà e di incertezza di esazione.

Ciononostante, la classificazione non può essere ancora ritenuta sufficientemente realistica, nonostante l'aumento della quota delle somme riconosciute assolutamente inesigibili ed espunte dal rendiconto (oltre il 39% sul totale, per il Ministero delle finanze: 101.289 mld su 258.858 mld). E ciò, in quanto la quota di residui riscossi è tuttora piuttosto modesta e non è negli ultimi anni aumentata, non solo se le riscossioni vengono considerate al netto delle somme rimaste da versare alla fine del precedente esercizio, ma anche se si considerano le riscossioni al lordo. Con riferimento alle entrate tributarie, nel primo caso, la quota delle riscossioni nette dei residui, dopo un miglioramento nel 1999 (da 7,03 a 10,49%), nel 2000 risulta addirittura negativa (-11,31%)[19]. Anche se volessimo prendere per buone le riscossioni residui al lordo del da versare dei precedenti esercizi, vediamo che la quota riscossa, aumentata dal 62,18% nel 1998 al 65,78% nel 1999, è scesa a 52,34% nel 2000.

Prima di concludere su questo punto, resta da accennare al tema dei riaccertamenti, presente anche nelle relazioni degli anni passati, e che conserva tuttora una sua rilevante criticità. La sua importanza va, infatti, ben al di là dell'entità del saldo, non esposto, peraltro, direttamente nel rendiconto, ma calcolabile in base a dati dallo stesso rendiconto rilevabili[20]. Nel 2000 si tratta, per le entrate tributarie, di un correttivo in diminuzione per 28.391 mld circa, che riduce di un pari importo i resti da riscuotere ereditati dagli esercizi precedenti. E' un saldo, calcolabile per ogni voce del rendiconto, fra correttivi in aumento e correttivi in diminuzione, di cui non si conoscono, però, né le rispettive dimensioni, né, tanto meno, le ragioni. Si tratta di sopravvenienze evidentemente dovute a revisioni contabili che, diversamente da quanto accade per le riduzioni apportate alle somme che restano da riscuotere in rapporto al loro grado di esigibilità e di cui viene dato analiticamente conto nell'apposito Allegato 24, non trovano alcuna trasparente esplicitazione, ma restano implicite nei dati del rendiconto e possono essere individuate e quantificate – ma solo come saldi – attraverso il complicato procedimento aritmetico prima richiamato in nota.

Per il complesso delle entrate tributarie, l'importo dei riaccertamenti è risultato positivo, ma in progressiva diminuzione, fino al 1996. Dal 1997 in poi è risultato negativo: -317 mld nel 1997, -33.611 mld nel 1998, –4.668 mld nel 1999 e –28.391 mld nel 2000.

---

[19] Per ragioni sostanzialmente attinenti alla gestione dei residui da versare in relazione ai ritardi nelle regolazioni contabili o alla loro effettuazione senza procedere all'emanazione di mandati da commutarsi in quietanza di entrata. Su tali ragioni ci si sofferma ampiamente nel capitolo sulla gestione del bilancio dell'entrata.

[20] I riaccertamenti si possono calcolare sommando ai resti da riscuotere in conto residui le riscossioni nette in conto residui dello stesso anno (a loro volta ottenute sottraendo dalle riscossioni lorde in conto residui il totale dei residui da versare al 31 dicembre dell'esercizio precedente) e sottraendo il totale dei residui da riscuotere al 31 dicembre dell'anno prima.

In conclusione, quindi, ribadendo quanto già osservato lo scorso anno, e ripetendo le osservazioni formulate nel capitolo sulla gestione del bilancio, va rilevato che il Ministero delle finanze e la RGS sembrano essersi concretamente impegnati in un processo di riesame critico dell'effettiva fondatezza e/o esigibilità dei residui attivi, in modo da presentare un conto dei residui che, essendo più trasparente ed affidabile, conseguentemente consenta valutazioni più realistiche degli stessi equilibri di bilancio. Da quanto si è detto risulta, però, che si tratta di un processo ancora incompiuto e che dal punto di vista della corretta e trasparente gestione del bilancio si potrà dire effettivamente concluso solo quando la riduzione delle somme rimaste da riscuotere ai sensi dell'art. 268 del Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato sarà stata operata a seguito di una classificazione delle somme stesse in rapporto al grado di esigibilità di tipo *analitico* e non già, come è, per lo più, avvenuto ancora per il 2000, di tipo meramente *globale e lineare*. Anche sotto il profilo gestionale, poi, il processo sembra essere tuttora nella fase della presa di presa di coscienza dei problemi e dell'apprestamento di idonee misure di intervento. Resta ancora, infatti, da una parte, da analiticamente verificare il grado di esigibilità delle singole partite creditorie e da assumere le conseguenti iniziative sul piano operativo, e, dall'altra, da individuare e correggere le eventuali disfunzioni amministrative che sono alla base della formazione di rilevanti ammontari di crediti erariali infondati e/o inesigibili. L'accumulo di crediti destinati a restare sulla carta non può non essere visto come un indice eloquente ed incontrovertibile di inefficacia e di inefficienza dell'azione amministrativa.

4.2 Recuperi di basi imponibili.

4.2.1 Attività di accertamento e controllo.

4.2.1.1 Accertamenti, riscossioni, versamenti e residui.

Come si è visto analizzando il rendiconto della spesa di funzionamento, il Ministero delle finanze ha nel 2000 impegnato per la funzione *Prevenzione e repressione delle violazioni degli obblighi tributari* 7.792 mld circa, pari al 63,3% delle risorse finanziarie complessivamente impiegate, con una diminuzione del 9,28% rispetto allo scorso anno. La contrazione è dovuta, in parte, alla diminuzione degli stanziamenti (-7,61%) ed in parte alla diminuzione dell'incidenza della spesa della funzione sul totale delle missioni istituzionali (dal 66,5% nel 1999 al 63,3% nel 2000).

A fronte di questa spesa, i recuperi diretti di basi imponibili ammontano nel complesso, in termini di accertamenti, a 31.252 mld[21], con una riduzione dell'1,53% rispetto al 1999, ed in termini di riscossioni di competenza a 4.142 mld[22], con un aumento di 175 mld e del +4,41% rispetto all'esercizio precedente. Aumentano, sia pure in misura leggermente inferiore alle riscossioni, anche i versamenti di competenza – da 3.632 a 3.749 mld[23], con una variazione di +117 mld (+3,2%).

Ne consegue un netto miglioramento del rapporto risultati/oneri, quale che sia la grandezza assunta come misuratore dei risultati: in termini di accertamenti, si passa da 3,7 nel 1999 a 4,01 nel 2000; in termini di riscossioni di competenza, da 0,46 a 0,53; in termini di risultati di cassa (versamenti), da 0,42 a 0,48. Per quanto riguarda l'efficienza dell'azione svolta, si ha, quindi, un miglioramento dell'8,4%, se si guarda agli accertamenti, del 15,2%, se si guarda alle riscossioni, e del 14,3%, se si guarda ai versamenti. Il maggior incremento di efficienza in termini di riscossioni e di versamenti si spiega con l'aumento della quota di accertamenti riscossi – dal 12,5 al 13,25% - che induce a ritenere che sia migliorata, da una

[21] Di cui 19.230 mld per maggiore imposta accertata e 12.122 mld per sanzioni ed interessi.

[22] Di cui 3.201 mld per maggiore imposta accertata e 941 mld per sanzioni ed interessi. La quota di accertamenti riscossa è del 16,65% per la prima componente e del 7,76% per la seconda.

[23] Di cui 2.991 mld per maggiore imposta accertata e 758 mld per sanzioni ed interessi. La quota delle riscossioni versate è del 93,44% per la prima componente e dell'80,55% per la seconda.

parte, la capacità di riscuotere e, dall'altra, più a monte, la qualità degli stessi accertamenti per quanto riguarda la sostenibilità dei rilievi e la solvibilità degli obbligati. Relativamente alla misurazione dell'aumento di efficienza con riguardo ai versamenti, va, peraltro, fatto notare che la variazione è inferiore a quella delle riscossioni di competenza, in quanto nel 2000 la quota dei resti da versare risulta maggiore di quella del 1999 (9,5% rispetto a 8,4%).

In diminuzione, invece, sia in termini assoluti, sia in termini relativi, tanto le riscossioni, quanto i versamenti in conto residui. Per quanto attiene alle prime, la diminuzione riguarda sia le riscossioni nette (da 2.493 a 2.310 mld), sia quelle lorde (da 5.214 a 4.807 mld). Le relative quote sul totale dei residui iniziali da riscuotere sono scese, rispettivamente, dal 3,22 al 2,45% e dal 6,74 al 5,09%. I versamenti in conto residui sono a loro volta diminuiti da 3.027 a 2.762 mld, facendo anche registrare una marginale riduzione dell'indice di versamento[24] (dal 58,06% al 57,46%). Questi dati appaiono indicativi dell'esistenza di inadeguatezze gestionali per quanto riguarda la gestione dei residui. Tale conclusione viene rafforzata se si considera l'andamento di altri rilevanti indicatori finanziari. I resti da riscuotere relativi all'attività di accertamento e controllo, dopo una diminuzione nel 1998 (84.998 mld rispetto a 99.526 del 1997), hanno ripreso ad aumentare: 102.667 mld nel 1999 e 119.154 mld nel 2000. Negli ultimi tre anni è andata aumentando la quota del "da riscuotere" in conto residui, passata dal 68,44% nel 1998 al 72,94% nel 1999 ed al 77,25% nel 2000. Parallelamente, come si è visto, nell'ultimo triennio la quota di residui riscossi al netto del "da versare" degli esercizi precedenti si è andata progressivamente e sistematicamente riducendo: 4,10%, 3,22%, 2,45%. Aumento della massa non riscossa, aumento della componente di tale massa formatasi negli esercizi più remoti, calo dell'indice di riscossione rappresentano altrettanti eloquenti indicatori di un'attività gestionale non efficace e non adeguata. **(Allegato 23)**

Oltre che per l'aggregato della funzione di quarto livello, l'analisi può essere svolta anche a livello disaggregato, e più in particolare separatamente per le entrate da accertamento e controllo facenti capo a ciascuno dei tre soppressi dipartimenti.

Nel 2000, come peraltro negli anni precedenti, ancor più che per le entrate complessive, per le entrate da accertamento e controllo il peso soverchiante è quello del Dipartimento delle entrate: il 98,56% in termini di accertamenti, il 96,59% in termini di riscossioni di competenza e il 96,41% in termini di versamenti di competenza. Il peso del Dipartimento delle dogane e II.II. è marginale (l'1,34% degli accertamenti, il 3,39% delle riscossioni di competenza ed il 3,58% in termini di versamenti di competenza). Del tutto trascurabile, infine, l'incidenza del Dipartimento del territorio i cui accertamenti non hanno raggiunto i 33 mld, con riscossioni e versamenti di competenza inferiori al miliardo. Rispetto al 1999, il peso del Dipartimento delle entrate è cresciuto, più sensibilmente per quanto riguarda gli accertamenti (era del 97,77%), molto più marginalmente per quanto riguarda le riscossioni (da 96,44 a 96,59%) ed è rimasto invariato in termini di versamenti di competenza (96,41%). E ciò, come risultato del più alto livello e del maggior incremento dell'indice di riscossione fatto registrare dal Dipartimento delle dogane e II.II[25], rispetto a quello delle entrate, anche per la rilevante diminuzione degli accertamenti (-40% circa) che ha interessato il primo.

Il quadro muta se si considera la riscossione netta dei residui, in quanto gli indici di riscossione più bassi (0,34% nel 1999 e 0,41% nel 2000) li fa registrare il Dipartimento delle dogane e II.II. e quelli più alti, anche se in brusco calo nel 2000, il Dipartimento del territorio (11% nel 1999 e 3,95% nel 2000). Il Dipartimento delle entrate fa registrare la quota più bassa, anch'essa, peraltro, in diminuzione tra il 1999 e il 2000 (dal 3,43 al 2,56%). Il totale da riscuotere, già massiccio, è, peraltro, ulteriormente e notevolmente aumentato per il Dipartimento delle entrate (da 96.542 a 113.556 mld, +11,76%). E' aumentato, sia pure di poco in termini assoluti (da 131 a 165 mld), anche per il Dipartimento del territorio, mentre è

[24] Versamenti residui/riscossioni residui x 100.

[25] Dal 20,3 al 33,56% rispetto all'aumento per il Dipartimento delle entrate dal 12,32 al 12,99%.

diminuito per il Dipartimento delle dogane (da 5.993 a 5.342 mld, -651 mld e –10,86%), come riflesso del ridimensionamento di tali resti verificatosi per l'accisa e imposta erariale di consumo sugli oli minerali e per gli "altri tributi indiretti".

Al di là dell'analisi appena fatta dell'andamento delle entrate di rispettiva pertinenza, per le attività di accertamento e controllo svolte dai singoli dipartimenti è anche possibile operare un raffronto fra risultati di gettito conseguiti e spesa corrispondentemente impegnata. Mentre i dati di entrata possono essere direttamente rilevati dal rendiconto, quelli della spesa risultano dall'accorpamento delle pertinenti funzioni obiettivo di quinto livello, considerando, naturalmente, per la quota appropriata, anche la spesa riferita alla Guardia di finanza[26].

Così facendo, si ha innanzi tutto conferma di quanto era già emerso con riguardo all'analisi condotta per il complesso delle entrate gestite da ciascuno dei tre dipartimenti relativamente all'apparente maggior produttività della spesa impegnata dal Dipartimento delle entrate, soprattutto se misurata in termini di accertamenti. E ciò, in ragione del più esclusivo collegamento della spesa di quel Dipartimento con l'attività di acquisizione delle entrate, pur risultando tale considerazione meno decisiva ora che ci si limita alle entrate da accertamento e controllo, da una parte, ed alla spesa specificamente impegnata per la prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari, dall'altra. Per quanto riguarda i raffronti fra i tre dipartimenti, il rapporto risultati/oneri decisamente più elevato lo fa registrare il Dipartimento delle entrate: per gli accertamenti 4,96, rispetto a 1,14 per il Dipartimento del territorio e 0,34 per il Dipartimento delle dogane ; per le riscossioni di competenza, rispettivamente 0,64, 0,03 e 0,11; per i versamenti di competenza, 0,58 per le Entrate, 0,02 per il Territorio e 0,11 per le Dogane.

Passando ai meno controversi raffronti intertemporali, possiamo notare nel 2000 rapporti più elevati di quelli del 1999 per il Dipartimento delle entrate: da 4,61 a 4,96 per gli accertamenti, da 0,57 a 0,64 per le riscossioni e da 0,52 a 0,58 per i versamenti. Nel caso del Dipartimento delle dogane, il miglioramento, peraltro marginale (da 0,10 a 0,11), riguarda solo le riscossioni ed i versamenti, in quanto per gli accertamenti il rapporto è diminuito significativamente (da 0,50 a 0,34). In netto miglioramento i rapporti per il Dipartimento del territorio, che risultano decuplicati, per l'aumento degli accertamenti (e marginalmente delle riscossioni e dei versamenti) e la contestuale drastica riduzione della spesa impegnata: il rapporto passa, infatti, da 0,10 a 1,14 per gli accertamenti, da 0,005 a 0,03 per le riscossioni e da 0,004 0,02 per i versamenti.

4.2.1.2 Attività di controllo della Guardia di finanza.

4.2.1.2.1 Controlli programmati e controlli eseguiti.

Con riguardo allo svolgimento dell'attività di controllo tributario della Guardia di finanza, lo scorso anno erano state formulate tre considerazioni. La prima riguardava la constatazione di un indubbio miglioramento dell'efficacia dell'azione svolta, evidenziato dalla positiva e rilevante differenza del numero dei controlli effettuati rispetto a quelli programmati. La seconda considerazione atteneva all'impossibilità di esprimere valutazioni in termini di efficienza e di economicità dell'azione svolta, non essendo stati forniti dati, né sulla capacità operativa impiegata, né sui recuperi d'imposta realizzati. La terza ed ultima considerazione

[26] L'accorpamento operato è il seguente: a fronte delle entrate derivanti da attività di accertamento e controllo e imputate al Dipartimento delle entrate si è sommata la spesa (impegni effettivi di competenza) imputata alle funzioni obiettivo 1.1.2.11.1.- Imposte sul reddito, IVA e imposta di registro, 1.1.2.11.2.- IVA intracomunitaria, 1.1.2.11.8.- Contrasto all'evasione fiscale della GdF nel settore delle II.II. e sui redditi; per le entrate imputate al Dipartimento delle dogane e II.II. si è sommata la spesa impegnata per le funzioni obiettivo 1.1.2.11.6.- Tributi doganali e IVA all'importazione, 1.1.2.11.7.- Imposte sulla produzione e i consumi, 1.1.2.11.9.- Prevenzione e repressione della GdF delle violazioni in materia di dogane, monopoli, accise, interessi finanziari dell'U.E.; a fronte delle entrate imputate al Dipartimento del territorio sono stati sommati gli impegni di spesa riferiti alle funzioni1.1.1.2.11.3.- Rendite catastali, 1.1.2.11.4.- Tasse ipotecarie, 1.1.2.11.5 – Canoni e indennizzi demaniali.

consisteva nell'interrogativo suscitato dalla scelta di tenere invariati gli obiettivi nel tempo, prescindendo dai risultati effettivamente conseguiti (per il 1999 erano stati mantenuti gli stessi obiettivi dell'anno 1998, quando il consuntivato aveva superato del 32,7% il programmato).

Nelle sue controdeduzioni il Comando Generale della Guardia di finanza ha fatto presente l'impossibilità di fornire indicazioni sui recuperi d'imposta realizzati, non consentendo, dal punto di vista tecnico, l'attuale sistema informativo dell'Anagrafe tributaria di conoscere l'esito dei singoli contesti. Ha poi chiarito che la decisione di confermare per il 1999 gli stessi obiettivi quantitativi programmati per il 1998 era maturata come corollario e conseguenza della decisione strategica di privilegiare la qualità dei controlli piuttosto che la loro quantità, da una parte, conferendo ai rilievi formulati in sede di verifica più elevati tassi di "sostenibilità" e "fondatezza", e, dall'altra, indirizzando l'azione ispettiva verso soggetti economici più significativi, in relazione sia alla loro natura giuridica, sia al volume d'affari realizzato, elevando il tasso di presenza ispettiva nei confronti delle società di capitali e dei soggetti di medie e grandi dimensioni.

L'obiettivo strategico dell'incremento dell'incisività dell'azione di contrasto all'evasione ed all'elusione fiscale è stato ribadito nella direttiva annuale del Ministro delle finanze per la programmazione dell'azione amministrativa per l'anno 2000. La direttiva prevedeva, in particolare, per quanto qui più specificamente rileva:

- un maggior numero di verifiche parziali rispetto al 1999;
- l'attivazione di strumenti informatici finalizzati a migliorare la selettività e la qualità dell'azione ispettiva;
- la prosecuzione dei percorsi formativi denominati "verificatori fiscali";
- il proseguimento dei cicli di formazione anti evasione per i militari dislocati sul territorio;
- il miglioramento della conoscenza delle realtà locali, con la costituzione di strutture di "intelligence" a livello periferico e l'elaborazione di adeguate metodologie di controllo per specifiche categorie economiche;
- il miglioramento degli strumenti di coordinamento dell'attività del Corpo con quella svolta, nel settore dei controlli, dalle strutture dell'Amministrazione finanziaria, attraverso la prosecuzione e lo sviluppo di una serie di progetti e di iniziative (modello unificato di verifica, osservatorio permanente dei rischi di frode, monitoraggio e consuntivazione dell'attività di controllo finalizzati all'analisi qualitativa e quantitativa dei risultati conseguiti, collegamento con le banche dati delle altre strutture dell'Amministrazione finanziaria);
- l'implementazione del sistema informativo per il controllo sulla qualità delle verifiche fiscali (S.I.Qual.).

In ragione di quanto fatto presente dallo stesso Comando Generale della Guardia di finanza, gli elementi informativi forniti dal Corpo a seguito delle richieste istruttorie della Corte consentono di esprimere valutazioni solo sui risultati quantitativi conseguiti per quanto concerne il numero delle verifiche e dei controlli eseguiti rispetto agli obiettivi programmati ed al consuntivo nel 1999[27].

I controlli fiscali (Allegato 24) programmati dalla Guardia di finanza per il 2000 ammontavano, come per lo scorso anno, a 49.300 (rispetto a 40.400 programmati per il 1999). Invariato il numero delle verifiche generali programmate nei confronti dei soggetti con volume d'affari superiore a 50 mld (400) e tra 10 e 50 mld (800). Ridotte da 8.200 a 5.000 le verifiche generali programmate nei confronti dei soggetti con volume d'affari inferiore a 10 mld. Nel complesso, quindi, il numero delle verifiche generali programmate è diminuito da 9.400 a 6.200

[27] Sono stati anche forniti elementi informativi, che verranno considerati nel successivo paragrafo, in ordine ai risultati conseguiti nelle missioni istituzionali di tipo diretto dell'area tributaria ed extra tributaria e nell'area degli oneri indivisibili, con particolare riferimento alle missioni di tipo indiretto.

(-34%). In aumento, invece, le verifiche parziali: 10.118 consuntivate nel 1999 a 15.923 effettuate nel 2000 (rispetto alle 15.000 programmate). Verifiche parziali e controlli sono complessivamente passati, in sede di programmazione, da 31.000 nel 1999 a 43.100 nel 2000 (tenendo, tuttavia, conto che il consuntivato del 1999 era stato di 54.045). Chiara, quindi, la tendenza a spostarsi dalle verifiche generali alle verifiche parziali e ad altri controlli mirati (controlli nei confronti di beneficiari di prestazioni sociali agevolate, accertamenti su richiesta di uffici della pubblica amministrazione, verifiche di autocertificazioni, riscontri economico – patrimoniali, ecc.).

Gli obiettivi di programma sono stati tutti superati, in misura più o meno ampia, con uno scostamento medio, per il totale delle verifiche e dei controlli, del +26,5%. Il differenziale è stato massimo per i controlli mirati (+41,5%). Per le verifiche parziali è risultato del +6,2% e per le verifiche generali del +8,1%, ricordando, però, a tale ultimo proposito, la notevole riduzione operata rispetto alla programmazione del 1999 (-34%). Nell'ambito delle verifiche generali, lo scostamento in più del consuntivato rispetto al programmato è stato massimo per le verifiche nei confronti dei soggetti con volume d'affari inferiore a 10 mld (+8,9%), leggermente inferiore (+6,8%) per i soggetti con volume d'affari tra i 10 e i 50 mld e di appena 1,8% per i soggetti con volume d'affari maggiore di 50 mld (407 verifiche rispetto alle 400 programmate).

Superato l'obiettivo di programma anche per i controlli congiunti INPS –Guardia di finanza (+10,4%) e rispettato quello per i controlli intracomunitari (2.011 eseguiti rispetto a 2.000 programmati). Superato anche l'obiettivo fissato per i controlli strumentali (+4,2%, 1.042.446 rispetto a 1.000.000).

Se il raffronto viene operato con il consuntivo 1999, il numero totale delle verifiche e dei controlli (escludendo i controlli strumentali) risulta leggermente diminuito (-2,1%). Verifiche parziali e controlli mirati – come peraltro stabilito dalla direttiva annuale – sono aumentati (+3%). Sono, invece, diminuite le verifiche generali (-30,7%): al loro interno si è, però, registrato un sensibile aumento per le verifiche nei confronti dei soggetti con volume d'affari compreso tra 10 e 50 mld (+9,6%), mentre è significativamente diminuito (-35,9%) il numero delle verifiche generali nei confronti dei soggetti con volume d'affari inferiore a 10 mld. Due in meno il numero delle verifiche generali consuntivate nel 2000 (407) rispetto a quelle consuntivate nel 1999 (409) per quanto riguarda i soggetti di dimensioni economiche maggiori (con volume d'affari maggiore di 50 mld). **(Allegato 25)**

A conclusione di quest'analisi, si deve, da una parte, sottolineare il conseguimento, e - per la maggior parte delle tipologie di controlli - il largo superamento degli obiettivi programmati, e, dall'altra, evidenziare l'impossibilità di formulare valutazioni di tipo "qualitativo" sui risultati dell'attività svolta, mancando gli elementi per verificare gli effetti delle modifiche introdotte nella composizione dell'attività di controllo (meno verifiche generali e più verifiche parziali e controlli mirati): come fatto presente dallo stesso Comando della Guardia di finanza e come già prima ricordato, il sistema informativo non consente, allo stato, di conoscere l'esito dei singoli contesti. Sicché nulla può dirsi in ordine all'eventuale miglioramento dell'efficacia indotto, in termini di più elevati tassi di sostenibilità e di fondatezza delle contestazioni dei militari, dalle modifiche apportate nella composizione della complessiva attività di controllo.

4.2.1.2.2 Risorse impiegate.

Un modo, peraltro anch'esso indiretto[28], di valutare l'efficacia dell'azione svolta è quello di misurare il numero delle ore/persona assorbite rispetto a quelle programmate. Sulla base di questo criterio, risulta che alla missione istituzionale "Prevenzione e repressione delle violazioni

[28] E che deve, ovviamente, prescindere da considerazioni di efficienza, con la conseguenza che un maggior impiego di risorse rispetto a quelle programmate potrebbe, in realtà, avere segno negativo, anziché positivo, anche per quanto riguarda l'efficacia.