

Si confermano, perduranti difficoltà a raccordare la programmazione amministrativa con quella finanziaria.

Il disallineamento tra la struttura del bilancio e i contenuti della programmazione è evidenziato dalla mancata coincidenza tra l'indicazione delle risorse disponibili per ciascuna unità organizzativa contenuta nella direttiva, ed il totale delle disponibilità presenti nel corrispondente C.d.R., non sempre tutte ascrivibili allo svolgimento delle missioni istituzionali.

Anche la costruzione del budget economico attribuito a ciascun Centro di Responsabilità, indispensabile per valutare il costo dei servizi resi, appare estremamente semplificato e tutt'ora lontano dal rappresentare un piano dei conti impostato secondo i criteri della contabilità analitica, quale quello elaborato ad esempio dal Corpo della Guardia di Finanza.

Sotto il profilo del miglioramento complessivo del circuito di controllo il IV Dipartimento ha aggiudicato, nel corso del 2005, mediante gara europea per un importo pari a 1,89 milioni, il servizio di consulenza, sviluppo, manutenzione e assistenza al sistema informativo per il controllo di gestione allo scopo di garantire una tendenziale unitarietà alle attività relative per l'intero Ministero, pur nel rispetto dell'autonomia di ciascun Dipartimento nell'utilizzo di modelli disegnati in funzione delle proprie specificità.

Per una più compiuta analisi della struttura e del contenuto degli altri strumenti di programmazione (convenzioni con le Agenzie fiscali e contratto di servizio con l'Agenzia del demanio - Ente pubblico economico) si rinvia alle considerazioni svolte nei referti relativi agli esercizi 2003 e 2004. Si conferma il livello qualitativo dei predetti strumenti, sia sotto il profilo programmatico di definizione di priorità strategiche e di coerenti obiettivi operativi, sia con riferimento alla significatività degli indicatori utilizzati per consentire una effettiva verifica del raggiungimento dei risultati, dell'impiego di personale e dei costi sostenuti per le principali missioni istituzionali.

Nel corso del 2005 il Dipartimento per le politiche fiscali ha provveduto alla stipula delle nuove convenzioni triennali relative al periodo 2006-2009, all'interno delle quali sono state significativamente recepite alcune osservazioni formulate dalle Sezioni riunite nel precedente referto.

Premesso quanto sopra si riportano di seguito sintetiche valutazioni sulla attività svolta dai diversi soggetti amministrativi inseriti funzionalmente all'interno del Ministero e sui risultati in generale conseguiti, alla luce delle valutazioni effettuate dal SECIN e da quanto emerso nelle diverse sedi di controllo della Corte dei conti.

3.2. I risultati gestionali dei diversi Centri di Responsabilità.

3.2.1. Dipartimento del tesoro.

Il Dipartimento ha provveduto con continuità e professionalità agli adempimenti istituzionali in materia di elaborazione di documenti di programmazione economico-finanziaria, di analisi dei problemi economici finanziari e monetari interni ed internazionali, di informazione statistica e monitoraggio sull'evoluzione dell'economia italiana, di verifica delle previsioni macroeconomiche, di monitoraggio sugli andamenti dei flussi di cassa e dei conti pubblici, di previsione e verifica del fabbisogno e dell'indebitamento del settore statale.

Positiva l'attività svolta a supporto delle posizioni italiane in materia di revisione delle regole del patto di stabilità e crescita al fine di evitare l'introduzione di regole eccessivamente penalizzanti per l'Italia.

Per quanto attiene al conseguimento degli obiettivi in materia di indebitamento netto e di contenimento del debito pubblico, si fa ampio rinvio ai capitoli della parte generale della relazione.

In merito all'attività svolta per assicurare la copertura del debito pubblico ed il rifinanziamento di quello in scadenza, va sottolineata una progressiva riduzione della spesa per interessi, rispetto al Pil, ottenuta attraverso un allungamento della durata finanziaria del debito, e

la realizzazione di un sistema telematico di negoziazione per l'effettuazione delle operazioni di concambio, positivamente testato.

Con delibera n. 4 del 31 marzo 2006, la Sezione del controllo sulla gestione ha approvato la relazione concernente la verifica del conseguimento degli obiettivi della attività di cartolarizzazione, successivamente trasmessa al Parlamento per le valutazioni di competenza.

In quella sede la Corte dei conti ha evidenziato:

- la divergenza tra gli obiettivi dichiarati - consistenti nella alienazione di cespiti aventi costi di detenzione e manutenzione superiore all'utilità derivante dalla proprietà dei beni - e quelli effettivamente perseguiti di ottenere un rapido realizzo finanziario, finalizzato al rispetto dei vincoli imposti dal patto europeo di stabilità e crescita, attraverso la alienazione degli immobili di più facile dismissione;
- la scelta di strumenti per condurre a termine le diverse operazioni maggiormente idonei a garantire un realizzo immediato e non una migliore gestione economica del patrimonio;
- la scarsa trasparenza dell'operazione complessiva, per mancanza di una adeguata contabilità economica e di un aggiornamento degli inventari, con conseguente difficoltà a valutare i costi ed i benefici derivanti dalle alienazioni;
- le difficoltà ad effettuare una compiuta ricostruzione contabile delle diverse operazioni in presenza di discordanti informazioni da parte delle amministrazioni interessate;
- l'effettuazione di singole operazioni di vendita a condizioni svantaggiose per l'erario sulla base dell'asserita rilevanza di un ampio numero di presupposti non adeguatamente approfonditi e verificati;
- perplessità sulla scelta di privilegiare, comunque, la vendita diretta ad un prezzo non competitivo agli inquilini di complessi residenziali, nel presupposto non verificato che in ogni caso la categoria fosse costituita da fasce sociali deboli meritevoli di protezione;
- un ampio divario tra il valore del portafoglio ceduto alle società veicolo ed i corrispettivi realizzati, che evidenzia spesso il carattere *pro solvendo* e non *pro soluto* della cessione;
- un ampio ricorso ad attività di *expertise* esterna all'Amministrazione;
- un minor impatto dell'operazione rispetto a quello stimato sull'andamento dei saldi di finanza pubblica;
- la mancanza di effetti positivi di calmieramento dei prezzi sul mercato.

In questa sede meritano di essere specificatamente riprese le considerazioni della Sezione di controllo riguardanti il ruolo svolto dal Dipartimento del tesoro, di fatto limitato "a mera catena di trasmissione di indicazioni e richieste provenienti dall'esterno e in primo luogo dalle S.P.V. (*Special Purpose Vehicle*), che sembrano aver esercitato una effettiva funzione di raccordo e compensazione di tutti gli interessi in gioco sui mercati".

Il raffronto tra gli obiettivi posti nella direttiva del Ministro ed i risultati effettivamente ottenuti, evidenzia per il 2005 la cessione di 35.546 unità immobiliari di proprietà di enti previdenziali (circa la metà di quanto previsto nella direttiva ministeriale). Quanto sopra anche a causa delle modiche normative intervenute, che hanno determinato una stasi di circa 9 mesi nella attività, di fatto riprese a partire dal mese di giugno con conseguente proposta di slittamento dell'obiettivo al 31 dicembre 2009, data in cui dovrebbe presumibilmente concludersi l'intero processo avviato con l'operazione Scip 2.

Il Dipartimento ha altresì fatto presente la difficoltà a consuntivare un obiettivo consistente nella definitiva conclusione delle operazioni di vendita, il cui esito dipende da fattori non direttamente controllabili dall'Amministrazione chiamata a svolgere essenzialmente attività di presidio del processo di alienazione e di individuazione delle migliori soluzioni giuridiche per la conclusione delle operazioni.

In materia di gestione delle società partecipate vanno segnalati il riassetto organizzativo dell'ANAS S.p.A. e la definizione del contratto di programma con la predetta società, il

trasferimento alla Coni Servizi di una ulteriore residua cauzione del complesso immobiliare del Foro italico, la valutazione dei beni delle Ferrovie dello Stato da trasferire al di fuori della Pubblica amministrazione, nonché la attività di monitoraggio e verifica della realizzazione dei diversi piani di impresa.

Nel corso del 2005 sono state condotte a termine dal Dipartimento tre importanti operazioni di dismissione di quote di società per azioni direttamente partecipate dallo Stato.

A seguito di un complesso procedimento, avviato nel 2002, si è conclusa la piena dismissione del capitale azionario della FIMECA S.p.A. già in liquidazione (161.550 azioni ancora possedute dallo Stato corrispondenti ad una percentuale del 71,8 per cento del capitale).

Le azioni sono state cedute alla I 2 Capital S.p.A. per un valore di 4,2 milioni al netto dei compensi (104.000 euro pari al 2,48 per cento del valore dell'operazione), corrisposti alla società Deloitte Service che ha svolto attività di consulenza finanziaria e di valutatore indipendente.

La quarta *tranche* della complessiva operazione di cessione di azioni dell'ENEL S.p.A. è stata articolata in un'offerta pubblica di vendita (OPV) rivolta al pubblico indistinto dei risparmiatori residenti in Italia e all'estero e in una offerta diretta rivolta agli investitori istituzionali italiani e stranieri.

Complessivamente l'operazione ha riguardato 575.000 azioni, con la conseguenza di limitare la residua partecipazione statale al 21,87 per cento.

Al termine dell'operazione risultano cedute 325.000 azioni agli investitori istituzionali. - per il 73 per cento costituiti da società estere - per un importo pari a 7,18 euro per azione, mentre le restanti, dedotta la quota attribuita ai dipendenti dell'Ente ed agli altri azionisti, risultano cedute nell'ambito dell'OPV al valore di 7,07 euro.

Entrambe le procedure hanno riscosso notevole successo tra i destinatari con un affluenza di richieste pari a 6 volte il numero di azioni disponibili.

Va dato atto al Dipartimento del tesoro di aver condotto la complessa operazione con la dovuta trasparenza e nel rispetto delle norme e della prassi vigente sui mercati internazionali e con accorgimenti tali da contemperare l'esigenza di massimizzare il gettito per l'erario con una dovuta attenzione al consolidamento della presenza e alla liquidità del titolo sui principali mercati finanziari internazionali.

In particolare gli oneri di commissione sono risultati, se commisurati al valore economico dell'operazione, inferiori rispetto a quelli erogati nelle precedenti *tranches* e tra i più bassi rispetto a tutte le OPV sinora gestite dal Ministero.

In data 7 novembre 2005 il Consiglio di amministrazione di Alitalia S.p.A. deliberava un aumento di capitale per un valore complessivo di circa 1 miliardo, da finanziare tramite la emissione di nuove azione offerte in opzione agli azionisti ed ai possessori di obbligazioni convertibili.

Il Ministero dell'economia, in coerenza con gli obblighi assunti in sede comunitaria, rinunciava a 26,6 milioni di diritti di opzione, in modo tale da diluire la propria partecipazione al capitale (pari al 61,28 per cento) al di sotto del 50 per cento.

L'operazione condotta da Deutsche Bank in qualità di *Global coordinator* ha comportato un'entrata per l'erario pari 13,3 milioni¹¹.

3.2.2. Ragioneria generale dello Stato.

In aggiunta al pieno assolvimento degli importanti compiti istituzionali, la direttiva del Ministro per l'esercizio 2005 impegna la Ragioneria generale dello Stato ad una serie di interventi volti ad implementare l'efficienza dell'organizzazione e l'efficacia delle attività attraverso un ampio ricorso alle più moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

¹¹ Il livello di sconto incorporato nel prezzo di offerta proposto per la cessione dei diritti di opzione, seppur elevato (39 per cento), risulta in linea con la prassi di mercato, tenuto conto della peculiarità dell'operazione all'esame.

Le priorità strategiche si sostanziano nello sviluppo del sistema di contabilità economica per le amministrazioni centrali dello Stato, nel miglioramento delle analisi di impatto delle politiche di settore sull'intero sistema economico finanziario, in una più efficace attività di monitoraggio dei flussi di cassa, funzionale alla verifica del rispetto dei vincoli posti nel patto di stabilità interno.

A fronte di un obiettivo prioritario di implementare il pieno utilizzo delle risorse interne, anche attraverso idonei percorsi di formazione del personale, e del conseguente incremento della spesa relativa, permane alto, come evidenziato preliminarmente dal SECIN, il ricorso ad attività di consulenza e di prestazioni specialistiche.

Fermo restando l'assolvimento, con elevato grado di professionalità, dei compiti istituzionali, vanno evidenziate talune criticità con riferimento proprio alle attività di tipo progettuale di più ampio respiro.

In particolare:

- la reingegnerizzazione del sistema informatico relativo alla attività prelegislativa ha evidenziato un non ottimale funzionamento del *software* sviluppato dal *partner* tecnologico;
- la realizzazione del sistema di contabilità economica ha visto una scarsa attenzione da parte delle amministrazioni centrali competenti a validare ed approvare le proposte della Ragioneria;
- relativamente al progetto SIOPE l'attività di codifica degli enti pubblici non economici e degli enti previdenziali sconta il ritardo dovuto alla mancata designazione di un gran numero di rappresentati da parte delle amministrazioni interessate.

Con particolare riferimento alle attività di competenza dell'Igop, alla data odierna risulta pubblicato il conto annuale del personale pubblico relativo all'esercizio 2004 e risultano già disponibili i primi dati e le prime elaborazioni riferibili all'esercizio successivo.

Le nuove metodologie di validazione dei dati provenienti dalle amministrazioni locali attraverso il coinvolgimento delle ragionerie provinciali, di fatto avviate nell'esercizio trascorso, hanno contribuito ad un miglioramento qualitativo, ad una maggior omogeneità delle rilevazioni e al recupero di tempestività delle procedure per la correzione dei dati anomali.

In questa sede va ribadita l'importanza di garantire un elevato livello di affidabilità alle rilevazioni sulla consistenza del personale e sulla retribuzione in godimento alle diverse categorie di personale pubblico, anche alla luce di recenti modifiche normative che hanno accentuato l'importanza del conto annuale quale base documentale, per quantificare in modo omogeneo, anche per i comparti non statali, le risorse da destinare ai rinnovi contrattuali¹².

Va altresì sottolineata l'esigenza di proseguire negli approfondimenti necessari ad assicurare un raccordo ed una riconciliazione tra la metodologia utilizzata dall'Igop e quella alla base di altre rilevazioni riguardanti la spesa di personale, con particolare riferimento alle elaborazioni dei dati riguardanti la contabilità nazionale di competenza dell'ISTAT.

Va positivamente segnalata la predisposizione, all'interno del conto annuale per il 2004, della "Relazione sulla spesa pensionistica dei dipendenti pubblici" in adempimento del disposto dell'art. 60, comma 1, del d.lgs. n. 165 del 2001, documento che mette a raffronto l'ammontare della spesa sostenuta per le diverse prestazioni da parte degli enti previdenziali nel quinquennio 1999-2004, con l'andamento delle entrate contributive.

3.2.3. Dipartimento politiche di sviluppo e coesione.

La missione specifica del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, che ha ereditato la parte delle competenze in precedenza attribuite al soppresso Ministero del bilancio e della

¹² Si richiama da ultimo l'art. 1 comma 186 della Legge Finanziaria per l'esercizio 2006 in base al quale i comitati di settore per i comparti di contrattazione non statale provvedono alla quantificazione delle risorse necessarie ai rinnovi contrattuali "avvalendosi dei dati disponibili presso il Ministero dell'economia e delle finanze comunicati dalle rispettive amministrazioni in sede di rilevazione annuale dei dati concernenti il personale dipendente".

programmazione economica, consiste nell'accrescimento della qualità della spesa destinata al riequilibrio regionale in attuazione delle scelte politiche nazionali e comunitarie.

In particolare la direttiva del Ministro individua quali priorità la verifica dell'attribuzione al Mezzogiorno di una prefissata percentuale degli investimenti localizzabili geograficamente e il proseguimento, anche per il 2005, della attività di riqualificazione delle complessive spesa per investimenti a carico del bilancio dello Stato privilegiando la componente strutturale.

L'ampia reportistica prodotta dal Dipartimento, che trova compendio nel "rapporto nazionale sulla efficacia degli interventi nelle aree sottoutilizzate" presentato annualmente al Parlamento,¹³ dà conto delle difficoltà incontrate nel raggiungimento dei predetti obiettivi e dei principali fattori di criticità tutt'ora presenti¹⁴.

In particolare, in sede di riparto delle risorse disponibili per il 2005 proseguendo un *trend* già avviato nel precedente esercizio, risultano destinati ad interventi infrastrutturali 5,46 milioni (60 per cento delle risorse complessive).

Merita di essere sottolineata la elevata qualità della attività di analisi economica e congiunturale svolta attraverso l'elaborazione di complessi modelli statistici ed econometrici sulla efficacia delle diverse forme di intervento.

Positiva l'attività di supporto tecnico alla posizione italiana, in sede di negoziato sulla definizione delle linee programmatiche del bilancio dell'Unione Europea per il periodo 2007-2013. A fronte di iniziali posizioni restrittive, in esito alla riunione del Consiglio Europeo del 15 dicembre 2005, le risorse a disposizione dell'Italia per il riequilibrio territoriale (25,6 miliardi di cui oltre 20 da destinare al Mezzogiorno) superano, a prezzi costanti, quelle previste nel precedente periodo di programmazione.

Con riferimento alla concreta attività di riparto delle risorse destinate al riequilibrio territoriale effettuata dal CIPE, sulla base dell'istruttoria tecnica condotta dai competenti uffici del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, nel corso dell'anno l'Ufficio di controllo preventivo ha esaminato circa 165 deliberazioni, tra le quali 60 relative all'attuazione della legge n. 443 del 2001 – Primo programma per le opere strategiche – e 41 contratti di programma, in attuazione dell'art. 2, commi 203 e seguenti, della legge n. 662 del 1996.

Nell'ambito della cosiddetta "legge obiettivo", le delibere hanno riguardato una variegata tipologia di lavori, in relazione ai quali il CIPE ha dato conto, a seconda dei casi, di complesse valutazioni circa la fattibilità economica e finanziaria dei progetti preliminari e definitivi,

¹³ Il predetto rapporto è previsto dall'art. 15 della legge 468 del 1978.

¹⁴ Nelle considerazioni di sintesi poste in apertura del citato rapporto, il Dipartimento evidenzia tra l'altro che "... permangono rilevanti punti di debolezza in ordine sia al criterio dell'addizionalità della spesa in conto capitale, sia ai tempi di attuazione degli interventi.

La revisione al ribasso del livello di addizionalità comunitaria concordata con l'Unione Europea nel novembre 2004 segnala da un lato la nuova capacità di programmazione finanziaria – tale nuova addizionalità è stata, infatti, successivamente rispettata – ma soprattutto il mancato raggiungimento dell'obiettivo a suo tempo fissato di destinare al Mezzogiorno il 45 per cento della spesa in conto capitale. Tale quota è oggi infatti attorno al 38 per cento. Per quanto riguarda la componente ordinaria della spesa in conto capitale, insufficiente è stato l'impegno delle Amministrazioni centrali e degli Enti pubblici che esse dovrebbero controllare nel perseguire l'obiettivo di destinarne al Sud il 30 per cento: la quota è stata mediamente del 26,6 per cento. Inadeguata rimane la capacità di tutte le Amministrazioni di prevedere correttamente le tempistiche di spesa e di ricavare dal monitoraggio, pure esistente, le indicazioni necessarie a rimuovere gli ostacoli. Per quanto riguarda la componente della spesa aggiuntiva nazionale, solo con la costituzione del Fondo unico per le aree sottoutilizzate, nel 2003, si è realizzata una svolta nell'impiego dei fondi, che potrà avere forti riflessi positivi nei prossimi anni.

A questi profili finanziari, si aggiungono le difficoltà incontrate nello spostare l'obiettivo delle Amministrazioni dall'assorbimento dei fondi, ossia dalla mera spesa per infrastrutture o incentivi, alla qualità dei servizi che con questa spesa si dovrebbero attivare. La fissazione di obiettivi per la qualità dei servizi e la diffusione di metodi valutativi non sono stati ancora sufficienti a rimuovere tale difficoltà, anche per la assoluta carenza – come scrive il valutatore indipendente della programmazione 2000-2006 – del confronto culturale e politico sul Programma e sui suoi risultati".

nonché delle intese generali quadro raggiunte tra Governo, Regioni e Province autonome, in relazione al programma approvato con la delibera n. 121 del 2001.

Va preliminarmente segnalato che, in coerenza con la normativa di riferimento e in particolare dell'art. 4, comma 134, della legge n. 350 del 2003 – il quale prevede che la richiesta di assegnazione di risorse al CIPE debba essere accompagnata da una analisi costi-benefici, oltre che da un piano economico finanziario, indicante le risorse utilizzabili per la realizzazione delle opere e i proventi derivanti dalla utilizzazione delle stesse – con la delibera n. 11 del 27 maggio 2004, il CIPE ha approvato lo schema tipo del piano economico-finanziario.

Detto schema, peraltro, non ha avuto un ruolo determinante nella scelta dei progetti esaminati, tanto che in più occasioni il CIPE ha rinviato la determinazione del contributo finanziario al momento della presentazione del progetto definitivo con la revisione del piano economico-finanziario.

In diversi casi, il Comitato, pur non ritenendo le schede coerenti con la normativa suddetta o non adeguate a giustificare le richieste di contributo, ha deliberato l'approvazione dei progetti preliminari, ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. n. 190 del 2002, come mera concessione di finanziamento.

Al riguardo l'Ufficio di controllo ponendo in evidenza istruttorie incomplete ed altri profili di criticità, ha formulato numerosi rilievi, deferendo cinque delibere CIPE alla Sezione del controllo¹⁵.

Tra i contratti di programma, merita di essere evidenziato quello intervenuto tra il Ministero dei trasporti e Ferrovie dello Stato S.p.A., che ha dato origine alle delibere, n. 91 del 2004 (Piano delle priorità degli investimenti (PPI)) e la n. 1 del 2005 (Dossier di valutazione sistema Alta Velocità/Alta Capacità). Numerosi, inoltre, i contratti di nuova stipula, nel settore agro-alimentare e turistico, in sintonia con gli aiuti rientranti nelle decisioni della Commissione Europea e i POR regionali, e gli adeguamenti e le proroghe intervenute su contratti in itinere.

In attuazione dell'art. 4, commi 35 e 36, della legge n. 350 del 2003, al fine di garantire il necessario coordinamento nella realizzazione di tutte le opere nel settore idrico, in coerenza con gli Accordi di programma quadro esistenti, è stato definito, con la delibera n. 74 del 27 maggio 2005, il "Programma nazionale degli interventi nel settore idrico".

In risposta ad uno specifico rilievo istruttorio dell'Ufficio di controllo l'Amministrazione ha precisato che l'allegato alla delibera contenente il riparto delle risorse privo di indicazioni riguardo all'individuazione delle priorità in merito agli interventi da finanziare "era stato predisposto, sulla base delle proposte pervenute da enti territoriali e altri soggetti, non graduate in ordine di importanza", aggiungendo che gli interventi previsti dal Ministero dell'ambiente ed inseriti nell'allegato n. 2, all'attualità sprovvisti di copertura finanziaria, "saranno oggetto di

¹⁵ In quattro casi i provvedimenti sono stati ritirati dall'Amministrazione. Trattasi delle delibere: n. 103/04, *Hub portuale di Civitavecchia*, e n. 111/04, *Linea 6 metro Napoli, tratta Mostra – Municipio*. In entrambi i casi il ritiro degli atti deferiti dall'Ufficio è stato motivato dallo *ius superveniens*, costituito dal d.lgs. n. 189 del 17 agosto 2005, che ha apportato modifiche ed integrazioni all'originario d.lgs. n. 190 del 2002, in relazione al quale dette deliberazioni erano state elaborate; n. 115/04, *Schemi idrici regione Molise – Acquedotto molisano centrale ed interconessionale con lo schema basso Molise, progetto definitivo*; n. 94/05, *Pedemontana lombarda: collegamento autostradale Dalmine – Como – Varese – Valico del Gaggiolo ed opere ad esso connesse*. In sede istruttoria l'Ufficio di controllo osservava che il progetto preliminare era stato approvato prima della revisione della originaria "convenzione e della stipula di un nuovo piano finanziario", ed era quindi privo di un requisito essenziale per essere qualificato ai sensi della vigente normativa. Come detto a seguito del deferimento alla Sezione del controllo, il provvedimento è stato ritirato dall'amministrazione.

La Sezione del controllo si è pronunciata ricusando il visto alla delibera n. 66/05, *Hub interportuali area romana: allaccio all'autostrada A12 Roma – Civitavecchia della viabilità ordinaria del comune di Fiumicino a supporto dell'interporto di Roma – Fiumicino*, (Deliberazione n. 2 del 12 gennaio 2006), in quanto la concessione del contributo, pari a 18 milioni, "non risulta correlata in modo univoco ad un'opera chiaramente individuabile, talché la delibera stessa potrebbe risolversi in una assegnazione di contributo per la realizzazione di opere nuove o ulteriori rispetto all'allaccio autostradale Roma – Civitavecchia, di cui il CIPE, allo stato, sembra ignorare non solo le caratteristiche ma anche l'effettiva rispondenza al soddisfacimento dell'interesse pubblico".

nuova valutazione al momento del reperimento e della conseguente proposta di allocazione di eventuali risorse: in quella sede potranno eventualmente concertarsi criteri di priorità ulteriori rispetto a quello relativo allo stato di avanzamento della progettazione”.

L'Ufficio di controllo ha conseguentemente ribadito l'esigenza di fornire, al momento della concreta definizione delle priorità degli interventi e del conseguente riparto delle risorse finanziarie disponibili, adeguati elementi informativi a dimostrazione dei prescritti profili procedurali, di forma e di merito.

3.2.4. Amministrazione generale del personale e dei servizi del tesoro.

Relativamente all'attività svolta dal IV Dipartimento in materia di razionalizzazione degli acquisti delle Amministrazioni statali e di gestione del personale appartenente all'area tesoro del Ministero, si fa rinvio ai successivi paragrafi del presente capitolo.

A seguito dell'entrata in vigore dell'art. 10 del decreto-legge n. 203 del 30 settembre 2005 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2 dicembre 2005), è previsto il subentro dell'INPS nelle funzioni residue allo Stato in materia di invalidità civile, *handicap* e disabilità, già di competenza del Dipartimento. La concreta operatività di tale disposizione è peraltro demandata all'emanazione di uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del richiamato decreto-legge, i quali stabiliranno la data di effettivo esercizio, da parte dell'INPS, delle funzioni ad esso trasferite con la contestuale individuazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie da destinare all'Istituto previdenziale.

Nel corso del 2005 il Dipartimento ha provveduto a coordinare le attività di verifica delle Commissioni mediche istituite nei capoluoghi di provincia sui verbali di accertamento di invalidità civile, *handicap* e disabilità emessi dai competenti organi collegiali operanti presso le Aziende sanitarie locali.

Il Dipartimento ha quantificato gli effetti economici della predetta attività di verifica in una minor spesa pari a circa 53 milioni¹⁶.

L'attività di verifica relativa a posizioni già definite ha determinato nel 2005 l'adozione di 2.000 provvedimenti amministrativi di revoca di benefici concessi, con un risparmio tendenziale, su base annua, pari a 7 milioni.

Ulteriori risparmi di spesa vanno correlati alla progressiva attuazione dell'art. 42 del decreto-legge n. 269 del 2003 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 326 del 2003), in base al quale, nella predette materie, la attività di difesa in giudizio dello Stato può essere esercitata anche da funzionari in servizio presso i competenti uffici del Ministero dell'economia.

3.2.5. Dipartimento politiche fiscali.

Coerentemente con la missione prioritaria del Dipartimento per le politiche fiscali, la direttiva del Ministro per l'azione amministrativa individua quale principale obiettivo strategico il miglioramento degli strumenti di governo e regolazione della fiscalità e di “*governance*” del sistema tributario, attraverso l'espletamento della necessaria attività di vigilanza e monitoraggio sulla qualità dei servizi erogati dalle Agenzie e la rilevazione della qualità dei servizi percepita dai contribuenti.

In sede di valutazione, a consuntivo, va dato atto del consolidamento del sistema di programmazione incentrato sullo strumento delle convenzioni con le Agenzie fiscali e della successiva verifica della attività svolta, attraverso il raffronto con una significativa batteria di indicatori ponderati.

¹⁶ Tale stima è ricavata dalla differenza tra gli importi delle prestazioni economiche che sarebbero state riconosciute sulla base dei requisiti accertati dalle Commissioni mediche AA.SS.LL. e quelli, invece, effettivamente erogati, sulla base delle condizioni di invalidità sanitarie rivalutate in sede di controllo da parte delle Commissioni mediche di verifica.

In sede di rinnovo triennale delle convenzioni gli indicatori di risultato sono stati ulteriormente dettagliati. Talune previsioni - come quelle relative alla opportunità di dare atto dei dati relativi all'esito del contenzioso tributario, di inserire obiettivi correlati al maggior gettito di talune voci di entrata o di introdurre meccanismi per valutare l'effettiva utilità della formazione - riprendono significativamente il contenuto di osservazioni formulate dalle Sezioni riunite nei precedenti referti.

Sotto il profilo dei rapporti con SOGEI S.p.A., il nuovo contratto quadro stipulato nel 2005 - per i cui contenuti si rinvia allo specifico paragrafo - ribadisce la spettanza esclusiva al Dipartimento dei compiti connessi con il governo del sistema e della definizione delle linee strategiche dell'informatica tributaria, provvedendo contestualmente ad una ridefinizione delle responsabilità del partner tecnologico limitata alle attività di sviluppo del sistema e di costante adeguamento delle procedure operative, finalizzate al miglioramento dell'efficacia ed al contenimento dei costi del servizio. A tal proposito meritano di essere riprese le osservazioni del SECIN sulla necessità, in sede di consuntivo dell'attività svolta, di una separata evidenziazione della spesa sostenuta per il servizio ordinario e di quella relativa alla consulenza e al supporto ai compiti di programmazione del Dipartimento.

Nel corso del 2005 si rileva una positiva ripresa dell'attività relativa alla definizione, quantomeno sul piano della metodologia, dei criteri per quantificare e dettagliare la reale entità dell'evasione fiscale, sulla base di un raffronto tra i dati delle dichiarazioni dei contribuenti e quelli contenuti nei documenti sull'andamento delle grandezze influenti sulla contabilità nazionali elaborati dall'ISTAT.

Più volte la Corte dei conti nelle diversi sedi del controllo ha sottolineato l'importanza di tale attività i cui risultati dovrebbero rappresentare la base per una ridefinizione degli obiettivi delle convenzioni con le Agenzie fiscali e di quelli posti alla Guardia di Finanza, consentendo di concentrare le risorse sulle situazioni di maggior rischio e, soprattutto, di fissare indicatori di risultato legati non solo all'incremento delle singole azioni o al maggior gettito dell'imposta accertata, ma ad una misurabile riduzione del fenomeno evasione nei diversi settori di intervento.

Il Dipartimento nel corso del 2005, come dettagliato nella relazione del SECIN, risulta aver raggiunto tutti gli obiettivi posti nella direttiva del Ministro, con particolare riferimento ad un significativo miglioramento dell'attività di monitoraggio dei flussi di entrata e dell'andamento dei saldi di finanza pubblica, che ha consentito una più puntuale ed efficace trasmissione dei dati relativi all'andamento della fiscalità italiana alle organizzazioni comunitarie ed internazionali.

Il Dipartimento ha provveduto, nell'ambito della necessaria attività di supporto alla programmazione strategica del Ministro, alla costruzione di modelli di simulazione, per valutare *ex ante* il probabile effetto in termini di variazioni del gettito di taluni importanti provvedimenti normativi e governativi.

Anche con riferimento all'esercizio 2005 il SECIN segnala l'esistenza di difficoltà a raccordare la programmazione delle attività e i dati di bilancio¹⁷.

3.2.6. Guardia di Finanza.

Nel corso dell'esercizio 2005 la Guardia di Finanza, oltre a procedere secondo un dispositivo ormai consolidato in termini di impiego del personale e di procedure operative alla tradizionale attività a tutela delle entrate erariali, ha sensibilmente incrementato l'impegno dedicato alla salvaguardia della finanza dello Stato, degli Enti locali e dell'Unione Europea da tutte le

¹⁷ Nel calcolare, in sede di programmazione, le risorse di competenza del Dipartimento i dati di bilancio relativi al C.d.R. vengono depurati di taluni importi non riferibili direttamente alle missioni istituzionali della struttura, quali ad esempio le risorse necessarie per pagare i compensi ai giudici tributari.

fenomenologie di illeciti che recano pregiudizio alle uscite di bilancio, con particolare riferimento:

- al settore delle uscite comunitarie, destinate sia a finalità strutturali che ad aiuti all'agricoltura;
- alle altre tipologie di incentivi alle attività produttive, di origine statale e locale;
- al comparto della spesa sanitaria;
- al rafforzamento dell'azione a tutela del mercato, soprattutto in materia di contraffazione di marchi e pirateria audiovisiva;
- all'incentivazione delle attività di lotta alla criminalità organizzata, con riguardo;
- all'aggressione dei patrimoni illecitamente acquisiti ed alle correlate, possibili ipotesi di riciclaggio;
- al traffico di stupefacenti, all'usura ed al contrabbando alla criminalità di matrice etnica, con particolare riferimento a quella di origine cinese;
- al settore degli illeciti nelle opere pubbliche ed al finanziamento del terrorismo.

In tutti i settori di intervento la Guardia di Finanza, a consuntivo, ha superato gli obiettivi indicati nella direttiva generale per l'azione amministrativa, indicati con riferimento al 2005, attraverso un incremento delle previsioni formulate per l'esercizio precedente, rimodulate sulla base dei dati desumibili dal preconsuntivo della attività svolta per tener conto delle effettive capacità operative della struttura.

Con riferimento alla attività di tutela delle entrate e di lotta all'evasione prosegue una linea di tendenza volta a sostituire le verifiche di carattere generale con controlli mirati nei confronti di soggetti a maggior rischio di evasione.

Il totale generale degli interventi ispettivi effettuati nell'anno ammonta a 98.116 (di cui solo 3016 a carattere generale) a fronte di un dato preventivato di 65.985 (+32,7 per cento), per un totale accertato di IVA dovuta pari a 526,7 milioni.

Nel settore doganale, in particolare, sono stati effettuati 1606 interventi e accertata un evasione pari 77,6 milioni.

Proprio in relazione alla maggior concentrazione delle attività sul fronte delle verifiche il numero dei controlli strumentali in sede di direttiva risultava significativamente ridotto a 505.000, obiettivo raggiunto e superato a consuntivo della attività svolta.

Raggiunto anche l'obiettivo numerico di effettuare almeno 25.000 controlli di veridicità sulle dichiarazioni presentate dai contribuenti.

L'attività svolta ha consentito di scoprire 7.613 evasori totali e 808 paratotali, dato in linea con le risultanze del precedente esercizio, per un totale di imposta dovuta pari a 1,09 miliardi.

30.422 i lavoratori irregolari scoperti dalla Guardia di Finanza, oltre la metà dei quali completamente in nero.

Con riferimento alla attività di verifica sulla correttezza e proficuità della spesa pubblica nel 2005 risultano effettuate:

- 1016 verifiche sull'impiego dei fondi strutturali comunitari per un ammontare di importi illecitamente percepiti pari a 186,2 milioni e indebite richieste per 98;
- 775 verifiche nel settore della politica agricola (illecito accertato 25,1 milioni, illecito richiesto 15,2).

In materia di spesa sanitaria sono stati effettuati controlli nei confronti di 2441 soggetti e accertate frodi per complessivi 5,9 milioni.

451 le violazioni accertate nel settore degli incentivi alle imprese per un totale di 249,2 milioni indebitamente percepiti dai destinatari dei diversi benefici.

L'attività di lotta alla contraffazione ha registrato il sequestro di 74 milioni di oggetti (in particolare beni di consumo, prodotti elettronici, abbigliamento, giocattoli).

Con riferimento, infine, agli accertamenti patrimoniali nei confronti di soggetti legati alla criminalità economica la Guardia di Finanza ha effettuato 492 interventi che hanno portato al sequestro di 623 beni immobili e alla confisca di 135.

La lotta al contrabbando si è concretata nel sequestro di 208 tonnellate di tabacchi lavorati, di 88 mezzi terrestri e un'unità navale e nell'accertamento di un'evasione pari 38,12 milioni.

3.2.7. Amministrazione autonoma Monopoli di Stato.

Come già evidenziato nella precedente relazione, anche relativamente all'esercizio 2005 permane un forte disallineamento tra i compiti assegnati alla struttura e in particolare quello di garantire un gioco sicuro e responsabile, impartendo direttive e vigilando sulle attività operative dei concessionari e il non ancora completato adeguamento organizzativo necessario a dotare la struttura di strumenti gestionali più consoni ad un modello di tipo aziendalistico, con particolare riferimento alla introduzione di un coerente sistema di contabilità e di controllo di gestione.

Le previsioni contenute nel d.P.R. n. 385 del 15 dicembre 2003 hanno in pratica avuto attuazione, come rilevato dall'Ufficio di controllo preventivo in sede di esame dei provvedimenti organizzativi dell'Amministrazione, solo a partire dal mese di settembre.

Anche l'avvenuta rideterminazione dell'organico, che prevede una implementazione dei posti di funzione corrispondenti a posizioni economiche di maggior livello¹⁸ nell'organigramma, appare in definitiva maggiormente rispondente alle aspettative del personale, che non alla complessiva ridefinizione di un assetto organizzativo finalizzato allo svolgimento dei nuovi compiti assegnati alla struttura.

A fronte di quanto sopra, la *performance* dell'Amministrazione autonoma si è rivelata, comunque, in linea con gli obiettivi posti in sede di programmazione delle attività.

Nell'esercizio 2005 le entrate nette erariali derivanti dal settore giochi si sono attestate ad un valore pari a 6,15 miliardi a fronte di una previsione di 4,9.

Si registra una flessione pari al 15,7 per cento rispetto al precedente esercizio finanziario, da riconnettere, peraltro, all'anomalo andamento dei proventi del lotto nel 2004, dato ampiamente commentato nel referto relativo al rendiconto del predetto anno¹⁹.

Con riferimento alla gestione dei tributi sui tabacchi lavorati risulta realizzato il previsto incremento del gettito (11,7 miliardi a fronte di 11,2 nel 2004), mentre si registrano criticità nella concreta applicazione delle sanzioni a carico di soggetti scoperti nella vendita di prodotti al di fuori delle previste autorizzazioni.

L'attività di contrasto all'evasione si è concentrata sul settore dei giochi illeciti a scapito della lotta al contrabbando di tabacchi lavorati, che ha evidenziato risultati inferiori alle attese.

Sotto il profilo della diversificazione del portafoglio, derivante dai giochi, la sperimentazione di nuove tipologie cosiddette a "distanza", con mezzi di pagamento elettronici, ha presentato talune criticità e la necessità di ulteriori approfondimenti metodologici.

Anche la revisione dei giochi pronostici legati ad eventi sportivi ha evidenziato la necessità di una maggior riflessione, con conseguenti ritardi e rinvii nel rinnovo di alcune concessioni.

¹⁸ La ridefinizione dell'organico prevede 1.417 unità complessive (a fronte di 1.401 presenze) con un forte ridimensionamento dell'area B ed un conseguente incremento delle posizioni maggiormente qualificate inserite all'interno dell'area C.

¹⁹ A fronte di tale dato la raccolta complessiva evidenzia viceversa un incremento del 13,8 per cento: il disallineamento tra i due dati deriva dal diverso tasso di rendimento delle attività (13 per cento per gli apparecchi di intrattenimento e 33 per cento per il gioco del lotto).

La flessione dei proventi del gioco del lotto è risultata particolarmente evidente nel secondo semestre del 2005 (- 50,7 per cento del gettito) mostrando la scarsa efficacia della introduzione di una terza estrazione settimanale.

Con riferimento alla attività di regolazione normativa dei settori di competenza si riporta in nota una sintesi della attività svolta e delle osservazioni formulate dall'Ufficio di controllo preventivo²⁰.

3.2.8. Agenzia delle entrate.

Il progressivo esaurirsi della stagione dei condoni ha consentito all'Agenzia delle entrate di dedicare maggior impegno alle attività rientranti nella direttrice strategica 1 della convenzione con il Dipartimento delle politiche fiscali - prevenzione e contrasto all'evasione fiscale - alla quale è stato applicato il 37,3 per cento delle ore effettivamente lavorate dal personale.

Con riferimento ai principali obiettivi ricompresi nella predetta direttrice strategica il monitoraggio a consuntivo delle attività svolte ha evidenziato:

- un elevato tasso di positività dei controlli sostanziali (92 per cento), sintomatico indicatore della capacità di selezionare i soggetti da controllare, sulla base di una analisi del rischio evasione;
- l'effettuazione di un numero di controlli sostanziali pari a 648.402, ben superiore a quanto programmato;
- 984 interventi specifici nel campo delle prevenzioni alla frode sull'IVA (oltre 3 volte il numero indicato in convenzione);
- una costante attività di controllo formale delle dichiarazioni (1.252.758 verifiche);
- maggiori entrate riscosse a seguito della attività di accertamento e controllo pari ad 3,016 miliardi;
- un progressivo smaltimento, in linea con gli obiettivi programmati, dei verbali relativi a pregresse annualità di imposta.

Nel corso dell'esercizio l'Agenzia ha, inoltre, provveduto alla revisione di 52 studi di settore, pubblicati in Gazzetta Ufficiale entro il mese di marzo 2006 e, quindi, utilizzabili anche per il periodo di imposta 2005.

²⁰ L'Ufficio di controllo preventivo ha segnalato l'emanazione di numerosi provvedimenti concernenti l'amministrazione della tariffa dei prezzi dei tabacchi lavorati, tutti ammessi al visto ed alla successiva registrazione. E' stata molto intensa l'attività di produzione normativa (regolamentare e subnormativa), volta all'attuazione della Legge Finanziaria e di altre norme primarie che conferiscono all'A.A.M.S. la potestà di istituire nuovi giochi, nell'intento funzionale di incrementare le entrate tributarie e patrimoniali riconducibili al fenomeno "gioco" nei suoi molteplici aspetti applicativi.

Tale attività si è concretata nella emanazione di circa 20 di provvedimenti istitutivi di nuovi giochi o modificativi di giochi già in funzione (particolarmente ricca la normativa in materia ippica, con successione esorbitante di norme nel tempo).

Proprio nel settore dei giochi, si deve evidenziare una incisiva attività di riscontro dei provvedimenti da parte dell'Ufficio, concretizzatasi in un costruttivo rapporto dialettico-collaborativo con l'Amministrazione dei Monopoli, volto a riportare nell'ambito della norma primaria l'attività regolamentata dall'Amministrazione nei casi, non rari, "prima facie", di disarmonia o addirittura di piena incoerenza. Quanto sopra nell'ambito di una attività istruttoria che ha consentito la regolarizzazione di tutti i provvedimenti oggetto di rilievo.

Si segnala, a titolo esemplificativo, la fattispecie relativa al d.m. 26 ottobre 2006, attuativo dell'art. 1, comma 498, della legge n. 311 del 2004 (Legge Finanziaria 2005), istitutivo di una nuova scommessa a totalizzatore sulle corse dei cavalli.

Vanno segnalati, inoltre, sei decreti istitutivi di lotterie collegate con eventi sportivi o manifestazioni tradizionali e sei decreti istitutivi di lotterie c.d. "istantanee". Tali provvedimenti, meramente esecutivi di norme primarie, non hanno presentato profili di illegittimità.

In materia strettamente tributaria e finanziaria risultano pervenuti al controllo di legittimità atti normativi a rilevanza esterna che, pur non presentando aspetti di irregolarità meritevoli di giudizio da parte della Sezione del controllo, hanno comunque formato oggetto di confronto, in via breve, tra Ufficio ed Amministrazione, finalizzato a precisare e regolarizzare elementi di iniziale non perfetta coerenza con la normativa primaria. In tal senso, si citano: il provvedimento di determinazione della base imponibile forfetaria per l'applicazione dell'imposta sugli intrattenimenti; il decreto di modifica del d.m. 7 gennaio 2003 riguardante le modalità operative per la determinazione dei trasferimenti erariali compensativi ai Comuni; il provvedimento che determina criteri e modalità applicative concernenti la destinazione e l'utilizzo delle risorse per l'efficienza dei servizi istituzionali (anno 2004).

L'attività di gestione del contenzioso tributario ha evidenziato alcune criticità connesse con una decisa ripresa del numero delle controversie, conseguenza del progressivo venir meno degli istituti di definizione agevolata.

L'obiettivo, quindi, di garantire, al fine di non creare arretrato, un numero di costituzioni in giudizio almeno pari ai nuovi ricorsi presentati, è stato raggiunto solo con riferimento ai giudizi di appello presso le Commissioni regionali.

In relazione alle osservazioni formulate nel precedente referto, l'Agenzia ha fornito dati relativi agli esiti del contenzioso tributario in primo ed in secondo grado.

Presso le Commissioni provinciali la percentuale di risultati favorevoli all'erario si attesta, nel 2005, al 27,15 per cento, dato, peraltro, da considerare in relazione all'elevata percentuale (40,6 per cento) di estinzione dei processi per inerzia del ricorrente.

Simili le percentuali relative ai giudizi di appello (35,65 per cento di esiti favorevoli e 35,4 per cento di estinzioni) con un significativo miglioramento rispetto al 2004, ma una evidente flessione rispetto agli esercizi ancora precedenti.²¹

In materia di riscossione delle entrate, ai sensi dell'art. 3, comma 2 del decreto legge n. 203 del 2005, convertito nella legge n. 248 del medesimo anno, l'Agenzia ha sottoscritto il 51 per cento delle quote della Riscossione S.p.A. (il restante 49 per cento è stato sottoscritto dall'INPS).

Con la predetta Società è in corso, dal 1° gennaio 2006, una convenzione in base alla quale l'Agenzia delle entrate si è impegnata a fornire attività di supporto giuridico nei settori di competenza.

In attesa dell'entrata in vigore del nuovo definitivo assetto della materia l'Agenzia nel corso del 2005 ha garantito la effettuazione di controlli e verifiche nei confronti di tutti i concessionari ed ha monitorato l'andamento delle riscossioni.

Anche a seguito di tale attività i dati evidenziano una forte ripresa del ricorso a procedure propriamente esecutive da parte dei concessionari (62 per cento in più dei crediti riscossi attraverso il pignoramento e la vendita immobiliare).

L'indice di smaltimento dei rimborsi giacenti appare in linea con le previsioni, con una percentuale di utilizzo delle risorse stanziare per le predette finalità pari 99,63 per cento.

Con riferimento alla attività svolta nei confronti di altri soggetti, attraverso convenzioni a titolo oneroso, va evidenziato il perdurare di talune criticità nei rapporti con gli Enti locali in materia di riscossione dell'ICI, in quanto il modello F 24 utilizzato dall'Agenzia si è rivelato strumento eccessivamente oneroso e non facilmente conciliabile con altri sistemi di riscossione tradizionalmente utilizzati²².

Convenzioni per la riscossione unificata, attraverso il predetto modello F 24, sono state stipulate con l'Amministrazione dei Monopoli, l'Agenzia del demanio, gli enti previdenziali, l'Unioncamere, il Ministero delle attività produttive.

A seguito della riduzione degli stanziamenti prevista dal d.l. n. 106 del 2005, convertito nella legge n. 156 del medesimo anno, le iniziative progettuali hanno subito una robusta rimodulazione rispetto alle originarie previsioni della convenzione con il Dipartimento, con una riduzione delle disponibilità da utilizzare da 141,7 a 126,8 milioni.

Con delibera n. 26 del 2004 la Sezione di controllo sulla gestione formulava una serie di osservazioni critiche sullo stato di avanzamento del monitoraggio dei risultati della attività di controllo fiscale.

²¹ L'Agenzia ha sottolineato che a partire dal prossimo esercizio il monitoraggio degli esiti del contenzioso tributario rappresenterà una specifica previsione all'interno delle convenzioni con il Dipartimento delle politiche fiscali.

²² Le convenzioni in essere con i Comuni per la riscossione dell'ICI sono attualmente 659.

In relazione alle osservazioni formulate dalla Sezione, sintetizzate in nota²³, che avevano evidenziato notevoli potenzialità di verifica e di miglioramento dell'attività di accertamento,

²³ La procedura "stato della riscossione", attivata a fine 2002, pur di indubbia efficacia ai fini specifici di seguire l'andamento dei ruoli telematici presso i concessionari della riscossione, rappresenta un'occasione ancora non colta dall'Amministrazione, come invece appariva negli intendimenti, per realizzare il più congruo monitoraggio della qualità dell'attività di accertamento fiscale, sì da lumeggiare *ab initio* quello che costituisce un fattore critico della gestione tributaria da tempo segnalato dalla Corte, vale a dire la constatata bassissima percentuale di maggiore imposta accertata (MIA) effettivamente acquisita all'erario a seguito delle fasi del contenzioso e della riscossione.

Da tempo questa Corte, nell'ambito del monitoraggio dell'effettiva qualità dell'attività dell'accertamento tributario (e del correlativo contrasto all'evasione fiscale), richiama l'attenzione dell'Amministrazione sulla falciata subita dalla materia imponibile, originariamente contestata in esito ai controlli ed alle verifiche fiscali, alla prova del contenzioso e della riscossione, "evaporazione" che tutt'ora non risulta congruamente analizzabile in conseguenza della discrasia temporale intercorrente tra il momento di effettuazione dei controlli e delle verifiche, quello dell'accertamento, dell'eventuale contenzioso e della riscossione, ed in assenza di una rilevazione del collegamento tra il singolo accertamento e l'effettiva finale riscossione.

Palesamente, solo la specificazione di questo collegamento consente, infatti, di valutare in concreto la qualità dell'azione accertatrice ed individuare, conseguentemente, le eventuali anomalie, sacche di inefficienza amministrativa o carenza normativa che conducono, a livello globale ed indistinto, anno per anno a percentuali della riscossione inferiori al dieci per cento rispetto alla massa imponibile contestata ed a volte esibita come ragguardevole risultato.

L'amministrazione, al riguardo, ha confermato che, anche a causa degli impegni connessi alla gestione del condono, l'unica sperimentazione della procedura di monitoraggio (peraltro, tutt'ora limitata ai dati relativi agli esiti dell'attività di verifica della Guardia di Finanza, trasfusi negli accertamenti emanati dai competenti uffici finanziari), risulta quella effettuata in occasione della presente indagine. Considerato il tempo trascorso, la realizzazione e la concreta utilizzazione della procedura di monitoraggio integrato, pur prevedendo un calendario di ampliamento, poteva definirsi accantonata se non fossero intervenute le richieste istruttorie della Corte; si auspica, d'altra parte, che l'effettuata sperimentazione non resti un fatto episodico.

Al di là, infatti, delle carenze rilevate, occorre sottolineare, con soddisfazione, le positive e rilevanti novità introdotte dalla sperimentazione, sia in termini di metodica adottata, sia in termini di positivi risultati nel merito, già valutati positivamente nel referto al Parlamento per il 2003, circa l'equilibrato rapporto tra i verbali della Guardia di Finanza presi in considerazione ed i correlativi accertamenti emanati dagli uffici finanziari.

In effetti, l'analisi compiuta si riferisce esclusivamente al raccordo finalmente avviato tra i verbali della Guardia di Finanza ed i correlativi accertamenti emanati dagli uffici (problematica parimenti all'attenzione di questa Corte) restando tuttavia ancora escluso ogni riferimento agli esiti del contenzioso e della riscossione, imprescindibile indicatore della effettiva qualità dell'attività di accertamento in termini di effettiva acquisizione di entrate all'erario.

Gli accertamenti che sono stati presi in considerazione nella sperimentazione posta in essere dall'Amministrazione si riferiscono infatti essenzialmente a rapporti tributari spontaneamente definiti dal contribuente nei quali, in applicazione della legislazione speciale del condono, la fase della riscossione viene sostanzialmente a coincidere con quella dell'accertamento; non vi rientrano, pertanto, le segnalate patologie che incidono da tempo pesantemente sull'effettività dell'azione di accertamento (contenzioso "ordinario" e procedure di riscossione, in particolare cautelari ed esecutive).

Resta sospesa la valutazione delle considerazioni emerse dalla franca e fruttuosa collaborazione resa dall'Amministrazione, che riconduce a fattori temporali l'assenza di dati relativi a tali fasi, poiché gli accertamenti presi in considerazione (emessi nel 2002 e relativi all'annualità 1999) non hanno ancora concluso le fasi del contenzioso e riscossione.

Il fattore diacronico, infatti, se si palesa indubbiamente rilevante rispetto ai dati presi in considerazione (peraltro, autonomamente definiti dall'Amministrazione in base all'evoluzione della relativa informatizzazione), segnala già di per sé stesso una certa lentezza delle procedure, rilevabile anche dalla limitata evoluzione riscontrabile dai dati di aggiornamento, trasmessi dall'Amministrazione nel luglio 2004, che in circa un semestre ha interessato solo 98 accertamenti su 1.616. L'attuale estensione dei dati non consente, comunque, una valutazione positiva del monitoraggio, specificamente mirato sui fattori critici evidenziati dalla Corte, relativamente ai quali deve in definitiva ancora all'attualità auspicarsi un futuro fattivo ed organico intervento dell'Amministrazione che non dimostra, con esclusione del Corpo della Guardia di Finanza, una sufficiente attenzione al monitoraggio integrato della qualità degli accertamenti.

Ulteriori motivi di preoccupazione si riallacciano, infatti, al carattere episodico della sperimentazione, che non risulta proseguita ed estesa alle successive annualità; ancora, non risulta che sia allo studio un organico ampliamento della "grata" di indicatori (già di notevoli investimenti all'avvio del controllo interno) idonei a coprire l'intera attività di accertamento, non escluso il settore doganale, né tantomeno risultano in progettazione le modalità di alimentazione ed utilizzazione della procedura di monitoraggio.

legate all'applicazione delle procedure informatizzate ormai operative "stato della riscossione", "modello unificato di verifica (MUV)" e "sistema informativo di controllo/misurazione della qualità delle verifiche della Guardia di Finanza (S.I.Qual.)", ma anche lo scarso e non integrato utilizzo di tali strumenti da parte dell'Amministrazione finanziaria - in sede di programmazione delle attività relative all'esercizio 2005 la Sezione ha deliberato di attivare una seconda fase dell'indagine, finalizzata a evidenziare le indicazioni di ordine gestionale che emergono dal monitoraggio reso possibile da tali procedure, a rendere maggiormente consapevole l'Amministrazione delle opportunità che tale monitoraggio può offrire e a verificare l'idoneità degli interventi adottati per assicurare il completamento e l'effettiva operatività delle procedure integrate.

3.2.9. Agenzia delle dogane.

Come già avvenuto nei precedenti esercizi, anche con riferimento al 2005 l'Agenzia ha raggiunto e superato gli obiettivi gestionali indicati nella convenzione stipulata con il Ministero dell'economia.

Con riferimento agli indicatori correlati alla assegnazione della quota incentivante a fronte del previsto punteggio sintetico di 138 - sufficiente a consentire una erogazione del 100 per cento delle ulteriori risorse, a consuntivo risulta raggiunto e certificato un valore pari a 163,5 per cento.

Risultano in parte superate le perplessità legate al minor valore della quota incentivante, ridotta in sede di contrattazione integrativa per consentire incrementi della indennità di amministrazione ai dipendenti delle Agenzie fiscali, che avrebbe potuto determinare minori stimoli a conseguire i previsti risultati.

Anche per l'esercizio 2005 l'azione dell'Agenzia risulta incentrata su tre linee strategiche: prevenzione e repressione degli illeciti tributari ed extratributari, miglioramento dei servizi attraverso la semplificazione procedurale, recupero complessivo di efficienza con particolare riferimento alle implementazioni delle entrate relative a servizi resi a terzi a titolo oneroso, al di fuori della convenzione con il Ministero dell'economia.

Di seguito i principali risultati ottenuti dall'Agenzia in ciascuna delle tre linee strategiche.

- Al termine dell'esercizio 2005 i maggiori diritti riscossi ammontano a 212,8 milioni (57,6 per cento in più dell'obiettivo programmato); aumenta anche il tasso di efficacia delle procedure di riscossione che si attesta al 98,4 per cento.

Tale risultato, decisamente superiore alle attese, deriva in parte dalla definizione di pratiche di recupero già avviate nel precedente esercizio e dall'aumento dei prezzi dei prodotti petroliferi che si riflette in una maggior entità dei diritti doganali.

Proprio in considerazione di quanto sopra si ravvisa la necessità che la convenzione, nell'individuare parametri legati alla entità degli accertamenti e delle riscossioni, contenga una specifica clausola di invarianza delle condizioni economiche, al fine di evitare che incrementi nel valore dei prodotti o variazioni tariffarie - che comportano di per sé maggior introiti per l'erario - risultino a consuntivo impropriamente imputati al miglioramento della *performance* degli operatori doganali.

Al di là di quanto sopra, incrociando il dato della riscossione con altri indicatori di efficacia, il positivo risultato appare comunque in buona parte diretta conseguenza di un incremento della attività di controllo e verifica (116.903 azioni eseguite, a fronte delle 94.000

Convergenti preoccupazioni vengono, peraltro, riscontrate nell'ambito della stessa Amministrazione finanziaria, che risulta pertanto avvertita della problematica; in particolare, si sottolineano le preoccupazioni espresse circa una sottovalutazione della "evaporazione dell'imponibile", come pure circa inefficienze, farraginosità e ritardi (se non omissioni) nell'acquisizione ed utilizzazione dei dati a sistema, che conducono infine, al di là della diluizione delle responsabilità, alla carente acquisizione di entrate all'erario.

programmate) e di un maggior tasso di positività delle stesse (32,8 per cento a fronte di un valore indicato quale obiettivo da raggiungere del 27,5 per cento).

La migliorata efficienza dei controlli è da ricondurre ad un ulteriore affinamento della analisi di rischio condotta in collaborazione con gli uffici doganali di altri paesi e con i principali organismi internazionali preposti al settore.

- Sempre con riferimento alla direttrice strategica 1, positiva è stata anche l'azione di repressione degli illeciti extratributari (controlli antifrode), condotta in collaborazione con l'Arma dei Carabinieri, la Guardia di Finanza e le Procure della Repubblica di volta in volta interessate.

Nel corso del 2005 risultano sequestrati, a seguito di controlli doganali, 11 milioni di articoli contraffatti (miglior *performance* tra gli organismi appartenenti all'Unione Europea), nonché oggetti pericolosi e dannosi per la salute, rifiuti tossici, droga, armi, munizioni, opere d'arte trafugate, animali inseriti nell'elenco delle specie protette.

- Con riferimento alla semplificazione delle procedure operative, nel corso del 2005 l'Agenzia ha consolidato il cosiddetto audit doganale di impresa, cioè la certificazione della affidabilità degli operatori a basso profilo di rischio soggettivo, da inserire in una *white list* finalizzata alla concessione di un *marchio di qualità*, che consente di beneficiare di procedure di accertamento agevolato.

Il tasso di ricorso alle dichiarazioni telematiche si attesta su percentuali vicine al 70 per cento; diminuiscono sensibilmente i tempi medi di trattazione delle pratiche, aumentano i controlli effettuati mediante *scanner* (+1,3 per cento nel 2005), procedura che vede l'Amministrazione doganale italiana all'avanguardia a livello internazionale, con una sempre maggior richiesta di coinvolgimento in attività di formazione e cooperazione con i Paesi dell'area mediterranea.

Il ricorso alle procedure domiciliate è in significativo aumento così come il ricorso al cosiddetto canale verde.

Le problematiche connesse con il sempre più accentuato ricorso a procedure semplificate di accertamento, in attuazione della normativa comunitaria, ha formato oggetto di una specifica indagine della Sezione di controllo conclusa con la delibera 27/2002/g. In quella sede la Sezione focalizzava la propria attenzione sull'utilizzo dell'istituto della rappresentanza doganale diretta, evidenziando la necessità di acquisire i dati relativi alle operazioni doganali condotte attraverso procedure semplificate, effettuate tramite spedizionieri professionisti, al fine di verificare l'eventuale utilizzazione strumentale del ricorso all'opera di intermediari.

La Sezione segnalava, inoltre, la mancanza di una banca dati delle imprese che maggiormente si avvalgono dei servizi doganali e, in particolare, di quelle che beneficiano abitualmente di procedure agevolate o del pagamento differito in Dogana. Veniva altresì evidenziata la necessità di aggiornare i criteri di selezione per la effettuazione di controlli straordinari sui soggetti beneficiari di procedure semplificate.

In tema di verifica dell'efficacia delle attività di controllo, l'indagine rilevava la mancata attivazione di un circuito integrato di monitoraggio accertamento-riscossione indispensabile per misurare i risultati monetari dell'attività di controllo, evitando il rischio di una quantificazione della produttività, destinata spesso a rimanere solo virtuale (tributi e penalità accertati e non riscossi).

Al fine di verificare il superamento delle criticità emerse l'indagine veniva quindi riprogrammata, per l'esercizio finanziario 2005 e conclusa con la delibera n. 26 del 16 dicembre 2005.

La nuova relazione sottolinea, da un lato il deciso procedere dell'Amministrazione doganale, sulla linea del rinnovamento, della semplificazione delle procedure e della crescita professionale, ma anche perduranti e delicate carenze sul versante dei controlli.

Si riporta in nota una sintesi delle osservazioni da ultimo formulate dalla Sezione²⁴.

- Con riferimento al miglioramento della *performance* complessiva dell'Agenzia, va sottolineato l'incremento dei ricavi commerciali (+12 per cento rispetto al precedente esercizio), ricavi che rappresentano peraltro una percentuale tutt'ora esigua del budget economico con un utile netto di impresa pari a 215.000 euro.

Quanto sopra anche a fronte dell'attuazione del progetto per la messa in qualità dei laboratori e della stipula di convenzioni con enti pubblici e privati per l'effettuazione di analisi specialistiche nei diversi settori merceologici.

- Nel settore degli investimenti lo stato di avanzamento dei diversi progetti appare conforme agli andamenti programmati.

Tra le iniziative, incentrate sull'implemento delle dotazioni informatiche e telematiche, vanno in particolare segnalati il progetto Falstaff per una efficace individuazione delle caratteristiche dei prodotti a maggior rischio di contraffazione, nonché i diversi interventi ricompresi nel progetto Dogana telematica.

3.2.10. Agenzia del territorio.

L'attività svolta dall'Agenzia del territorio con riferimento sia alle funzioni catastali sia a quella di gestione ed aggiornamento dei pubblici registri, va valutata alla luce da un lato della

²⁴ “.....In buona sostanza, non risulta che l'Amministrazione si sia ancora dotata di un organico ed integrato sistema di monitoraggio, idoneo a garantire la qualità dell'attività di controllo in tutte le sue fasi (accertamento, contenzioso, riscossione), a verificare costantemente la concreta efficacia della rete degli indicatori di rischio, a fornire riscontri oggettivi dell'efficacia delle innovazioni introdotte.

Pur dando atto dei risultati conseguiti in tale direzione, favoriti dall'ampia utilizzazione di strumenti informatici e tecnologici, che hanno visto l'introduzione di significative innovazioni nel campo della “reingegnerizzazione” dei processi, nella costruzione ed aggiornamento della rete degli indicatori di rischio, nell'individuazione di alcuni significativi indicatori di “*performance*”, nell'avvio di più integrati sistemi di controllo gestionale (“*Balanced Score Card*”), le stesse risposte alle richieste istruttorie risultano, tuttavia, piuttosto carenti di sufficienti ed organici dati, correlati dalle relative analisi, atti a supportare con l'evidenza oggettiva le realizzazioni pur raggiunte.

Così, i dati forniti dall'Amministrazione in ordine alle anomalie nel ricorso (concentrato sulle esportazioni) alla rappresentanza diretta, riservata agli spedizionieri doganali in regime di esclusione della responsabilità solidale, non risultano sufficienti a supportare l'interpretazione fornita dall'Amministrazione, né a quantificare l'entità del fenomeno. La stessa analisi delle norme comunitarie, del resto, induce ad una riflessione sulla possibilità di accordare le procedure di domiciliazione agli spedizionieri doganali, che viene a costituire un oggettivo elemento di rischio (interposizione di un terzo soggetto, anche in buona fede); problemi non dissimili si presentano per l'utilizzazione del c.d. *plafond IVA*. Tale riflessione potrebbe contribuire anche a sanare l'incongruenza dell'attuale situazione di diritto, per effetto della quale gli spedizionieri doganali - ai quali è riservata la rappresentanza diretta a motivo della specifica professionalità - usufruiscono di una totale irresponsabilità, mentre nell'ipotesi di rappresentanza indiretta, che può essere esercitata anche da persone prive di qualsiasi specifica professionalità, è espressamente prevista la responsabilità solidale.

La stessa attenzione alla prassi dei Paesi “*competitor*”, pur evidenziando una significativa crescita e scontando essa problemi derivanti dall'insuperata eterogeneità del rilevamento nei vari Stati membri, resta tuttora piuttosto circoscritta a valutazioni di legislazione comparata, senza concreti riferimenti alle conseguenze sui flussi commerciali ed alla “*customer satisfaction*”; tangibili benefici, al riguardo, potrebbero verosimilmente derivare dall'intensificazione della cooperazione, pur avviata, con gli operatori nazionali.

La costruzione e l'aggiornamento dell'ampia rete di analisi dei rischi non è, parimenti, illustrata con il supporto di dati, relativi - ad esempio - a natura e risultati dei controlli *ex post*, che ne consentano una valutazione sia a livello globale che a significativi livelli inferiori di aggregazione. Il dato globale che è stato acquisito al riguardo non appare, peraltro, tranquillizzante, in quanto risulterebbe sostanzialmente una percentuale positiva, meramente numerica, di poco superiore all'1 per cento dei controlli effettuati in base al sistema di analisi dei rischi, a fronte di uno 0,50 per cento di positività dei controlli casuali svolti sulle dichiarazioni esitate a “canale verde”. Ulteriori perplessità sull'organicità dei controlli discende dalla percepita concentrazione degli stessi in chiusura dell'esercizio.

Si prende, infine, atto di buon grado del confermato impegno formalizzato nella Convenzione 2005-2007 per coniugare la semplificazione degli adempimenti a carico degli utenti e potenziare nel contempo l'attività di contrasto all'evasione, con l'introduzione di obiettivi e, esplicitamente anche a seguito dei rilievi provenienti dalla Corte, di indicatori collegati ai risultati dell'adozione delle procedure domiciliate di sdoganamento ed all'efficacia dell'analisi dei rischi”.