

1. Sintesi e conclusioni.

Nel riferire sul Ministero delle finanze non ci si può attenere allo schema standard seguito per i ministeri prevalentemente di spesa, in quanto è necessario tenere anche conto delle obiettive correlazioni con la gestione delle entrate, in un'ottica di **unitarietà della fiscal policy**. Nell'ambito di responsabilità del ministero rientra, infatti, la gestione, non solo di tutte le entrate tributarie, ma la maggior parte anche delle altre entrate: nel complesso, per l'anno 1997 al Ministero delle finanze è riferibile circa il 90% delle entrate dei primi tre titoli, in termini sia di accertamenti che di riscossioni. Prima ancora di tentare una puntuale analisi dei risultati della gestione e delle modalità d'impiego delle risorse, è pertanto necessario interrogarsi sulla capacità dell'Amministrazione di esercitare il suo ruolo strategico, verificando l'efficacia complessiva della risposta che è riuscita a dare alle tre domande di federalismo, di competitività fiscale e di efficienza gestionale che emergono come quelle più critiche dall'evoluzione del quadro di riferimento.

Nell'esercizio finanziario dello scorso anno, le risposte alle prime due domande sono fondamentalmente venute dall'attuazione - sostanzialmente nei tempi programmati - dell'intero sistema di deleghe previsto dal collegato alla finanziaria 1997.

Alla sfida rappresentata dal **ridisegno della forma dello Stato**, il Ministero delle finanze ha risposto in particolare con la nuova imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e con la contestuale soppressione di sette preesistenti tributi e contributi, alcuni dei quali con vigenza comunque a termine. Da più parti sono stati avanzati rilievi sicuramente importanti, come quello sull'atipicità, e, quindi, sul difetto di non armonizzazione con gli altri sistemi fiscali europei, e quello dell'incongruità rispetto all'obiettivo del federalismo, per la non corrispondenza fra soggetti passivi dell'imposta (le imprese) e i beneficiari dei servizi sanitari destinati ad essere finanziati con quel prelievo (i cittadini). Ma ciò che va soprattutto osservato è che la riforma sicuramente avvia, ma non si può dire che effettivamente realizzi, il processo del federalismo fiscale. In mancanza di uno schema automatico di perequazione, restano, infatti, alti i rischi - speculari - di paternalismo statale nei confronti delle Regioni a più basso reddito medio pro capite e di indebita penalizzazione delle Regioni più "virtuose".

Anche per quanto riguarda il problema della **competitività del nostro sistema**, la riforma attenua - grazie soprattutto alla *Dual income tax (DIT)* - ma non annulla le disparità esistenti con gli altri sistemi per quanto riguarda l'alto livello dell'imposizione diretta, e segnatamente della tassazione dei redditi societari. La cautela è stata ovviamente dettata dall'esigenza di conciliare l'obiettivo di un rapido rientro nei parametri di Maastricht con quello di non intervenire più drasticamente sul versante della spesa. Il problema tuttavia resta, tant'è che lo stesso Ministro delle finanze ha già indicato le linee di priorità della futura riduzione del prelievo nell'alleggerimento dell'IRAP probabilmente attraverso la graduale estensione dell'aliquota minima del 19% prevista dal sistema della DIT a tutto il capitale dell'impresa e non già, com'è ora, al solo capitale apportato dal 1997 in poi. Questo obiettivo di alleggerimento del prelievo realisticamente potrà essere perseguito solo adottando, in aggiunta al vincolo istituzionale del fabbisogno, anche il vincolo di invarianza del livello di pressione fiscale deciso in sede di DPEF.

Proprio per l'impegno che ha richiesto l'attuazione delle deleghe per la riforma del sistema impositivo, più debole è apparsa la risposta data alla terza sfida - quella della **maggior efficienza gestionale**, pur dovendosi, tuttavia, ancora una volta ribadire, da una parte, la posizione di avanguardia in cui il Ministero delle finanze si trova comunque collocato rispetto a tutte le altre amministrazioni dello Stato, e, dall'altra, la concreta disponibilità della stessa Amministrazione finanziaria a tenere conto dei rilievi della Corte e a mantenere aperto un proficuo contraddittorio nell'ottica del controllo collaborativo. Per quanto riguarda, in

particolare, la programmazione e il controllo dell'azione amministrativa, la direttiva generale del Ministero delle finanze, per il modo stesso in cui è articolata (piano strategico, programmazione operativa e valutazione dell'andamento della gestione, consuntivazione e controllo gestionale, ripianificazione e riprogrammazione, controllo gestionale strategico, adempimenti informatici) e per il dettaglio delle indicazioni contenute, può costituire un vero e proprio manuale per gli adempimenti relativi all'elaborazione delle direttive generali.

Va, però, anche detto che, dalle stesse osservazioni dell'Amministrazione ai rilievi dello scorso anno, emerge che il **sistema di pianificazione, programmazione e controllo (PPC)**, soprattutto a causa del suo **quasi inesistente sviluppo sul piano informatico**, non sembra presentare apprezzabili concreti miglioramenti. In particolare, ancora oggi i giudizi di positività o di negatività dei risultati di gestione formulabili in base agli elementi offerti dal sistema di controllo interno sono impropriamente, e rispettivamente, correlati al maggiore o minore impiego delle risorse programmate, mentre continua a gravare sulle strutture operative l'onere della rilevazione manuale dei dati gestionali. Va anche osservato che lo sviluppo del sistema rallentava proprio mentre si intensificavano le sollecitazioni, da una parte, all'accelerazione (per la valutazione dei dirigenti, per la consuntivazione e il controllo dell'attività dei concessionari della riscossione, ecc.) e, dall'altra, alla riconsiderazione del sistema (riforma tributaria).

Tra gli sviluppi innovativi del PPC va comunque segnalato quello dei **rendiconti sperimentali di produzione** che, illustrando i risultati delle gestioni come differenza tra il volume di produzione totale (valorizzata, però, ancora sulla base del prodotto dei tempi unitari di produzione definiti in sede di programmazione per le quantità prodotte nel periodo considerato - quadrimestre o anno) ed i costi sostenuti (calcolati sommando costi diretti di produzione e costi indiretti), dovrebbero permettere di superare la fase della programmazione e della consuntivazione in termini meramente fisici e di valorizzare obiettivi e prodotti in termini monetari. Questa innovazione appare, tuttavia, ancora insufficiente a far effettivamente evolvere il sistema dalla fase della prevalenza dell'interesse metodologico a quella della concreta ed indiscussa rilevanza ai fini della rilevazione e dell'analisi. E ciò, sia per il modo, appena richiamato, di valorizzazione della produzione, sia perché, maggiorando i tempi standard con i *supplementi tecnici* (statisticamente calcolati), si resta sostanzialmente ancorati al vecchio e non condivisibile criterio dell'equivalenza fra produzione e costi, per cui, paradossalmente, basterebbe aumentare l'apporto proprio delle componenti più inefficienti per determinare un aumento (ovviamente solo fittizio) del valore della produzione.

Insieme con la caratterizzazione ancora sperimentale del sistema, che permane a causa dei ritardi nel suo sviluppo, va anche segnalata qualche ingiustificata involuzione rispetto agli anni precedenti, qual è quella della **mancata compilazione del referto generale** in cui venivano posti a raffronto i risultati di gestione del periodo per i diversi centri di responsabilità e per i cosiddetti obiettivi trasversali. Così come, su un altro piano, vanno rilevate le incomprensibili resistenze a consentire alla Corte il **diretto accesso ai dati del sistema informativo** del Ministero, impedendo, così, anche di sgravare, almeno in parte, la stessa Amministrazione dall'onere di dover volta per volta manualmente corrispondere alle richieste istruttorie.

L'analisi del **rendiconto** porta anzitutto a rilevare che, relativamente all'attività contrattuale, solo per uno dei tre capitoli oggetto di tagli alle autorizzazioni di cassa - il cap. 7200, relativo alle spese per lo sviluppo del sistema informatico, che ha subito un dannoso rallentamento - le restrizioni sembrano avere effettivamente inciso. Un rilievo che ricalca quello dello scorso anno è quello dell'anomala priorità che la funzione "Servizi generali, di supporto e di indirizzo" sembra avere nella distribuzione degli stanziamenti ed ancor più in

quella degli impegni effettivi.

L'**analisi dei risultati di produzione** condotta sulla base dei dati contenuti nei referti annuali del servizio di controllo interno (S.In.Co.) fa registrare, sia nel complesso, sia per singole funzioni obiettivo, un miglioramento rispetto al 1996, ma uno scostamento negativo rispetto all'obiettivo, anche se limitatamente al Dipartimento delle entrate, il quale - a parte le possibili considerazioni in ordine al livello di ambizione volutamente elevato fissato dalla direttiva ed alle inevitabili turbative indotte, sul piano operativo, dal processo di riforma - presenta un profilo temporale di progressivo e rapido miglioramento tra il primo ed il terzo quadrimestre.

Per quanto riguarda, in particolare, la **Guardia di finanza**, nella relazione dello scorso anno era stata richiamata l'attenzione sul rilevante scostamento in positivo rispetto al programmato per quanto riguarda le attività di autoconsumo ed indirette, insieme con la particolarità della pianificazione per il 1997 della identica ripartizione delle risorse fra le funzioni obiettivo consuntivata per il 1996, quasi volendo così affermare l'impossibilità di migliorarla. Il consuntivo del 1997 fa ora registrare sensibili scostamenti in meno per le attività indirette ed in più per le funzioni a valenza produttiva, a favore soprattutto di quella più specificamente tributaria. La direttiva per il 1998 introduce ulteriori, anche se limitati, aggiustamenti nella stessa direzione, in una peraltro condivisibile ottica di realistico gradualismo, che non era stata invece, evidentemente, seguita, né con la direttiva 1996, allorché non si era data la giusta importanza all'esigenza di assicurare la congruità obiettivi/risorse per attribuire alla programmazione valenza non meramente formale, ma sostanziale, né con la direttiva 1997, quando si era praticamente rinunciato a programmare un'allocazione delle risorse diversa da quella "spontanea".

L'**analisi delle statistiche dei controlli**, con i limiti di significatività dovuti ai continui cambiamenti introdotti da un anno all'altro nelle modalità di calcolo della capacità operativa - senza contestualmente ricostruire serie storiche omogenee - indica, insieme con un aumento del numero dei controlli e del rendimento delle risorse impiegate, la persistente concentrazione della maggiore imposta accertata (m.i.a.), sia per modello di dichiarazione, sia per fonte d'innescò, sia per regione, e sia, infine, per classe d'importo. Particolarmente significativa la concentrazione territoriale (dagli uffici delle imposte dirette e dagli uffici IVA della sola Lombardia viene realizzato, rispettivamente, oltre il 50% ed il 30% della m.i.a., con l'impiego di meno del 14% della capacità operativa nel primo caso e del 12% nel secondo) e quella per classe d'importo: limitandoci a considerare le imposte dirette, all'8,5% dei controlli che si concludono con una m.i.a. superiore a 100 milioni è associato oltre il 90% di tutta la m.i.a. accertata; visto in termini di maggior imponibile, circa l'82% dello stesso è riferibile a poco più del 2% dei controlli che si concludono con un maggior imponibile accertato superiore a 500 milioni.

Essendo il Ministero delle finanze, come si è prima detto, non già un'ordinaria amministrazione di spesa, ma la struttura amministrativa alla quale è affidata la missione di acquisire il 90% delle entrate dello Stato, la valutazione dei risultati della sua gestione, oltre che in base ai dati del rendiconto generale dello Stato per funzioni obiettivo e per centri di responsabilità ed ai dati dei rendiconti sperimentali di produzione del S.In.Co., può - e deve - essere effettuata anche in base ai dati del gettito, opportunamente disaggregabili secondo una molteplicità di criteri (funzionale, dipartimentale, territoriale, ecc.).

Guardando all'insieme, le **entrate riconducibili al Ministero delle finanze** sono aumentate dell'11,1% rispetto all'anno precedente e del 3,2% rispetto alle previsioni. Ancora di più sono, però, aumentati i resti da riscuotere (del 27%), mentre le riscossioni dei residui al netto del "da versare degli anni precedenti" ha fatto registrare il minimo storico: 5,58%,

rispetto al già modesto livello del 10% circa nel 1996 e del 15% nel 1995. Inoltre le riscossioni erariali conseguenti ad iscrizioni a ruolo, rapportate, per i diversi settori impositivi, alla spesa imputata alla pertinente funzione obiettivo, indicano che la spesa stessa rappresenta poco più del 51% delle riscossioni per gli uffici delle imposte dirette, mentre supera – rispettivamente del 15% e del 19% - le riscossioni che originano dall'attività degli uffici IVA e degli uffici del registro.

Pur dovendosi, naturalmente, tenere ben presente che le riscossioni sui ruoli realizzate in un certo anno sono solo in *minima* parte riferibili all'attività di accertamento e di liquidazione di quello stesso anno, appare del tutto evidente la sproporzione fra maggiore imposta accertata (nel 1997, soltanto per imposte dirette ed IVA circa 20 mila miliardi, senza considerare le sanzioni, il cui importo supera quello della maggiore imposta accertata – del 13% circa nel caso delle imposte dirette) e somme concretamente riscosse (poco più di 2.200 miliardi). Ciò porta ad individuare un punto critico cruciale della gestione del Ministero delle finanze nell'incapacità di trasformare in riscossioni ed in versamenti una fetta significativa degli accertamenti – in pratica degli **accertamenti legati ai ruoli**, e cioè all'acquisizione della maggiore imposta accertata a seguito dei controlli, suscitando non poche perplessità sulla reale efficacia dell'azione anti-evasione. Accumulo dei residui e loro sostanziale inesigibilità, infatti, rappresentano concreti, oggettivi ed incontrovertibili indicatori di inefficacia dell'attività di repressione delle violazioni della normativa tributaria. Il peggioramento dei relativi parametri porta a ritenere che non sono stati introdotti i correttivi necessari, ovvero che gli stessi sono insufficienti o inadeguati. L'Amministrazione ha, però, a tal proposito, confermato l'adozione delle **procedure di autovalutazione e di collaudo** – di cui si era dato notizia nella precedente relazione, ma che non sono divenute operative nel 1997 – le quali dovrebbero portare ad un miglioramento delle prospettive di esito degli accertamenti, in termini sia di sostenibilità dei rilievi in sede contenziosa, sia di solvibilità degli obbligati in sede di riscossione.

Un'ulteriore innovazione sul piano gestionale, che dovrebbe diventare operativa nell'anno in corso, è destinata ad ovviare alla mancata attivazione, lamentata nella relazione dello scorso anno, del **circuito accertamento-contenzioso-riscossione**. Si tratta della procedura informatica denominata "Esiti di riscossione", che darà conto dell'intero iter dell'atto di accertamento fiscale, dalla sua emanazione alla riscossione tramite ruolo e comprese le eventuali fasi intermedie connesse all'esperienza di procedure contenziose amministrative o giurisdizionali, di impugnativa o di sospensione della riscossione.

Un elemento particolare di valutazione della gestione per l'anno 1997 è quello dei risultati della **manovra collegata alla finanziaria 1997**, che attribuiva alla politica tributaria un ruolo preponderante (il conseguimento dei due terzi dell'obiettivo di riduzione del fabbisogno ritenuta necessaria per assicurare il rientro nei parametri di finanza pubblica previsti per l'ammissione sin dall'inizio all'Unione monetaria europea): il consuntivo dei risultati del gettito, relativo a un po' meno dei due terzi delle previsioni, è inferiore di oltre un quarto (-26,2%) alle attese. Si tratta di uno scostamento abbastanza significativo, tenuto conto del peso rilevante che nella manovra avevano una serie di interventi ad effetto sostanzialmente scontato (prelievo del 2% sul TFR e contributi per l'Europa). Notevole, infatti, lo scostamento dei dati di consuntivo rispetto alle previsioni relative agli effetti di gettito per quegli interventi che mirano a indurre cambiamenti nei comportamenti dei contribuenti. E' questo, in particolare, il caso della regolarizzazione dei cosiddetti "omessi versamenti", sulle cui previsioni di entrata nella relazione al Parlamento dello scorso anno erano state avanzate argomentate perplessità, non condivise dall'Amministrazione. La relativa previsione risulta realizzata al 46,9% (1.173 miliardi a consuntivo rispetto a previsioni per 2.502), in proporzioni, però, notevolmente differenziate tra imposte dirette (16,1%) e IVA (70,1%).

L'area gestionale in cui il ministero sembra aver fatto notevoli progressi nel 1997 è proprio quella del **monitoraggio dei flussi di entrata e delle riscossioni** su cui si erano in particolare appuntati i rilievi della Corte nella relazione al Parlamento sul rendiconto 1996. Oltre alla procedura "esiti" di cui si è già detto, vanno infatti registrate una serie di altre iniziative di grande rilevanza:

- il sottoprogetto del PPC per il controllo dei concessionari;
- l'apprestamento, in corso, di una base informativa delle possidenze dei contribuenti per fornire ausilio alla fase di riscossione coattiva;
- la previsione, contenuta nel testo dello specifico provvedimento di delega al Governo in materia di riscossione, dell'obbligo per i concessionari di utilizzare un sistema informativo centralizzato e procedure informatiche uniformi;
- l'introduzione delle dichiarazioni telematiche, a regime nell'arco di tre anni, ma operativa già dal 1° gennaio 1998 per alcune categorie di contribuenti e di intermediari, che consentirà di ridurre drasticamente i tempi di acquisizione degli elementi impositivi e di liquidazione da controllare e la cui lentezza ha finora costituito l'incentivo maggiore alla pratica dell'omissione, completa o parziale, dei versamenti dovuti in base alle dichiarazioni presentate;
- la sanzione legislativa (art. 24 legge n. 449 del 1997) della indispensabilità del codice fiscale per formare e rendere esecutivi i ruoli.

Una riprova dell'aumentata consapevolezza della rilevanza dei flussi di entrata può essere trovata nella specifica attenzione che, a seguito dei rilievi della Corte, viene riservata all'**andamento dei residui attivi**, il cui monitoraggio è stato affidato ad un apposito gruppo di lavoro. In tale contesto è stata in particolare esperita la ricognizione delle **quote inesigibili**, anche se ancora solo fino al 31 dicembre 1996: 550 mila istanze giacenti, per circa 41.600 miliardi, con un aumento del +15% circa rispetto all'anno precedente, dovuto soprattutto all'effetto dell'aumento della componente rimborsi (+22%). Alla possibilità da parte dei concessionari di ricorrere all'istituto del riconoscimento della inesigibilità, senza alcuna sofferenza per i compensi loro spettanti, oltre che allo scarso controllo che gli stessi concessionari esercitano nei confronti dell'attività svolta dagli ufficiali di riscossione ed all'intempestivo controllo da parte degli organi dell'Amministrazione finanziaria — particolarmente carente nelle strutture ispettive — l'Amministrazione fa risalire anche i numerosi casi, accertati dalla magistratura penale e segnalati nel referto dello scorso anno, di debitori del fisco dichiarati irreperibili dagli ufficiali esattoriali, ma in realtà facilmente rintracciabili con il semplice ausilio di un elenco telefonico.

Confusa e poco convincente è, invece, la risposta dell'Amministrazione e dell'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero delle finanze per quanto riguarda le richieste di chiarimenti in ordine al protrarsi di **situazioni patologiche di ritardo nelle regolazioni contabili** dei rapporti con le regioni Sicilia e Sardegna e con i concessionari della riscossione, che portano ad evidenziare pendenze creditorie solo apparenti, in quanto già assorbite a saldo da corrispondenti debiti, relativi a spettanze trattenute dai rispettivi creditori in sede di versamento delle somme riscosse. Una particolare menzione merita la questione delle **regolazioni contabili con ACI e SIAE** per la riscossione, curata da tali enti, rispettivamente, delle tasse automobilistiche e dell'imposta sugli spettacoli e che, a detta dell'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero delle finanze, effettuerebbero i versamenti al netto degli aggi e dei compensi loro dovuti (ed ammontanti ad oltre 200 miliardi annui) sui vari capitoli di bilancio dello Stato, versamenti che genererebbero automaticamente, per pari importo, gli accertamenti e le riscossioni.

L'esame dei dati del rendiconto sembra confermare l'esistenza di anomalie contabili,

senza tuttavia consentire di raggiungere in proposito conclusioni definitive. D'altra parte, neppure le risposte ottenute alle richieste istruttorie formulate sono tali da consentire di fermarsi ad una semplice osservazione di sistematica e consapevole sottostima (o addirittura assenza) delle previsioni di spesa. L'Ufficio centrale del bilancio sembra, infatti, addirittura configurare la pacifica ammissibilità di due diverse procedure di copertura della spesa: la prima, attualmente praticata, di non porsi neppure il problema in sede previsionale, limitandosi, con il rendiconto, a consuntivare accertamenti e riscossioni nell'importo pari a quello dei versamenti netti effettuati da ACI e SIAE; la seconda, che viene ora proposta dallo stesso Ufficio e dalla Direzione centrale degli affari giuridici e del contenzioso, di provvedere ai necessari stanziamenti. La questione verrà, pertanto, approfondita nel contesto dell'indagine sulle riscossioni programmata dalla Sezione del controllo.

Per quanto riguarda l'**utilizzo delle risorse**, va anzitutto rilevata, insieme con una riduzione generalizzata, anche se modesta del personale (di 1.100 unità, pari all'1,7%), una notevole disomogeneità tra i diversi centri di responsabilità per ciò che riguarda costo orario del lavoro, ore di presenza pro capite, straordinario (con i valori più elevati fatti registrare dalle Dogane), assenteismo (in cui si distinguono Scuola Vanoni e Direzione generale degli affari generali e del personale).

Notevoli, poi, le differenze territoriali, soprattutto per quanto riguarda la produttività: riscossioni pro capite quasi doppie della media nazionale per Lombardia e Umbria, inferiori alla metà della media per Sicilia e Puglia. Queste differenze rappresentano anche la prova dell'**irrazionalità dell'attuale distribuzione territoriale del personale**, evidenziando la criticità della politica di riequilibrio fra offerta e domanda di controlli illustrata nella relazione dello scorso anno. Del modello di distribuzione territoriale sottostante alle nuove piante organiche è stata riscontrata la sostanziale aderenza alla distribuzione, oggettivamente rilevabile, della domanda di controllo (determinabile in base al numero ed alla composizione della platea dei contribuenti/utenti). Con tale distribuzione, stimata ottimale, può essere, quindi, raffrontata la distribuzione delle presenze effettive per verificare se un processo di aggiustamento è in atto oppure no. L'analisi condotta attraverso l'elaborazione dei dati forniti dall'Amministrazione conferma che tra il 1996 ed il 1997 va registrato un sensibile miglioramento nella distribuzione territoriale delle presenze per due dei tre dipartimenti: per il Dipartimento delle entrate lo scostamento semplice medio relativo è diminuito dal 20% nel 1996 al 17% nel 1997; per il Dipartimento del territorio, lo stesso rapporto è passato dal 19% al 14%. Diverso, invece, il caso del Dipartimento delle dogane e II.II.: lo scostamento semplice medio relativo è infatti diminuito, sia pure di poco, per gli UTF (dall'11% al 10%), ma è rimasto invariato per gli uffici doganali (14%) e per i laboratori chimici (12%).

Da sottolineare, tuttavia, che delle **piante organiche** può essere condivisa la distribuzione delle quote relative di presenza sul territorio, ma non il numero assoluto di addetti previsti, maggiore delle attuali presenze effettive anche per le sedi relativamente eccedentarie e per le stesse Dogane, a dispetto della riduzione del carico di lavoro connesso all'abbattimento delle barriere doganali. E', infatti, proprio facendo leva sul dato di teoriche generalizzate carenze di organico che si è potuto formare e consolidare nel tempo l'attuale situazione di squilibrio territoriale nella distribuzione delle risorse. Va, quindi, mantenuto fermo il principio, ponendolo, anzi, come vincolo inderogabile nella direttiva annuale, della destinazione di tutti i neo-assunti e della mobilità esterna ed interna alle sedi che risultino relativamente carenti sulla base di quella che dovrebbe essere la distribuzione degli addetti effettivi applicando i parametri ridistributivi rilevabili dal modello delle piante organiche.

Per quanto riguarda i **compensi accessori**, non sono stati forniti i dati finali completi, per cui non è possibile valutare la loro incidenza rispetto alla parte fissa della retribuzione. Si

possono tuttavia formulare due considerazioni. La prima si riferisce all'esigenza, che balza evidente anche dalla loro semplice sommaria descrizione, di una unificazione e razionalizzazione dei diversi fondi di incentivazione che si sono venuti stratificando nel tempo, per evitare che il loro impatto risulti dispersivo, se non anche contraddittorio. La seconda, che rileva anche ai fini dell'esigenza appena prospettata, riguarda la constatazione degli effetti positivi che il nuovo fondo del due per cento ha già avuto ai fini del monitoraggio dei risultati dell'attività svolta e di quelli che potrà avere, con la fissazione di obiettivi monetari al cui conseguimento è condizionata l'erogazione dei compensi, in termini di accelerazione del processo di evoluzione dalla tradizionale cultura orientata al semplice rispetto delle procedure ad una cultura orientata anzitutto al mercato ed al conseguimento del risultato. Di qui l'opportunità di dare a questo fondo un maggior peso quantitativo riconducendo allo stesso anche le altre frammentarie forme di incentivazione oggi esistenti.

Rispetto ai **ritardi nell'attuazione di precise disposizioni di legge**, segnalati nella relazione dello scorso anno, vanno registrati, da una parte, l'ulteriore rinvio dell'istituzione dell'anagrafe dei conti bancari - nonostante l'elaborazione di un nuovo schema di decreto interministeriale, inviato dal Ministero delle finanze a quello del Tesoro nel settembre 1997 - e, dall'altra, la vicenda del redditometro, che ha ceduto il passo ad un meccanismo completamente diverso (riccometro), per quanto riguarda sia l'obiettivo (selezione dei beneficiari della spesa sociale e non già accertamento sintetico del reddito), sia la metodologia impiegata (dichiarazione da parte del potenziale beneficiario sia dei dati reddituali, compresi quelli esenti, che di quelli patrimoniali, e non già stima del reddito sulla base di indicatori direttamente conosciuti dall'Amministrazione). Va, però, nel contempo, dato anche atto della realizzata operatività del diritto d'interpello (limitatamente alle fattispecie previste dalla legge n. 413 del 1991), dell'ulteriore spinta all'impiego generalizzato del codice fiscale con la progressiva attuazione dei collegamenti telematici dei Comuni con l'Anagrafe tributaria e la già ricordata prescrizione normativa di indispensabilità del codice fiscale perché i ruoli possano essere formati e resi esecutivi, della liquidazione delle domande di condono (anche se con i problemi e con gli strascichi che hanno fatto notizia come fenomeno delle "cartelle pazze"), dell'avvio, ancora sperimentale, degli uffici unici delle entrate, avvenuto con un ritardo di sei anni, emblematico delle difficoltà che nella pubblica amministrazione normalmente si incontrano nell'attuazione delle riforme, quando, esauritosi l'impulso iniziale della decisione parlamentare, il successivo iter è affidato alle logiche ed ai tempi dei soli organi amministrativi e di consulenza. Con ciò volendo ancora una volta sottolineare come l'attuazione delle riforme richieda l'attenzione e la tensione dei vertici politici dell'Amministrazione, non solo per la rilevanza delle scelte che devono essere comunque compiute, ma anche per la necessità di dover valutare e decidere senza indugio in ordine alle esigenze di aggiustamenti e, ove necessario, anche di ripensamenti che dovessero manifestarsi in fase di attuazione, particolarmente quando, come nel caso di specie, si tratta di innovazioni comunque controverse.

A ciò si collega la constatazione della **situazione di vero e proprio stress in cui si sono venute a trovare le strutture amministrative** nella fase della elaborazione e della messa a punto della riforma del sistema impositivo e, soprattutto, nella successiva fase della sua attuazione. In altri termini, è apparso ancora una volta evidente come la vera partita per la modernizzazione del fisco italiano si giochi sul versante del miglioramento dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa. Ed è sempre operando su tale versante che si potranno rimuovere le iniquità e le complicazioni di fatto, che, diversamente, tenderanno a permanere e ad aggravarsi, vanificando i pur meritori sforzi innovativi esperiti sul piano legislativo per contrastare l'evasione e semplificare gli adempimenti.

La riforma del sistema impositivo è stata scritta da un manipolo di volenterosi, "compreso il Ministro e qualche volontario", senza il supporto di adeguate strutture interne di analisi, di canalizzazione/verifica degli apporti esterni, di valutazione delle implicazioni in termini di copertura amministrativa. A questa Amministrazione - stressata e che poco ha partecipato all'ideazione della riforma - è ora affidata la gestione del difficile e delicato processo di attuazione della riforma del sistema impositivo appena approvata e di completamento degli stessi processi, finalmente e positivamente avviati, di riassetto degli uffici periferici e di informatizzazione delle dichiarazioni e dei versamenti.

La riforma ora annunciata della stessa Amministrazione avvalendosi della delega della Bassanini 1, condivisibile nell'intento di superare le attuali rigidità che impediscono di operare secondo criteri manageriali, organizzativamente separando il livello di direzione politica da quello gestionale, deve essere attuata evitando i rischi di sbandamento sul piano operativo, apprestando, cioè, soluzioni tecniche che assicurino il necessario gradualismo ed adeguate forme di coordinamento, non solo strategico, ma anche operativo e di raccordo, caratterizzanti per sistematicità e continuità.

Il proposto disegno di **riforma del SeCIT**, che sembra essere un primo atto del più generale processo di riforma - attribuisce al Servizio il ruolo di elaborazione e di proposta della politica tributaria anche sulla base dell'attività ispettiva svolta e, facendone uno strumento del Ministro, di fatto elimina l'ambiguità del modello istituzionale (autorità amministrativa indipendente o branca specializzata dell'Amministrazione) evidenziata nella relazione dello scorso anno. Il disegno ha, però, il difetto di limitarsi a giustapporre funzioni e modelli organizzativi diversi, sottovalutando i problemi di coerenza strategica e di coesione operativa, con il rischio di porre le premesse per alimentare nuovi equivoci e nuove tensioni.

Un altro specifico settore di attività in cui il processo di riforma è già stato avviato è quello dei **Monopoli di Stato** che sono stati trasformati in ente pubblico economico (ETI) in vista del trasferimento delle attività produttive in materia di tabacchi e di sali ad una o più società per azioni. La continua perdita di quote di mercato, che non ha però impedito la recente condanna da parte dell'U.E. per abuso di posizione dominante, rende quanto mai evidente l'inefficacia di risposte quasi esclusivamente amministrative all'aggressività commerciale e strategica dei concorrenti esteri. Costi fissi di manodopera superiori a quelli diretti, spese generali ed oneri non attribuiti che assorbono circa un terzo del margine operativo netto, spese di distribuzione e trasporto che incidono in misura sproporzionata, elevato livello delle scorte tanto dei prodotti finiti che delle materie prime, basso grado di sfruttamento della capacità produttiva teorica annua (quest'ultima peraltro calcolata secondo criteri piuttosto restrittivi), enormi differenze di produttività e di redditività ed un numero eccessivo di opifici sono tutti elementi che spiegano la scarsissima competitività dell'apparato produttivo. Gli stessi elementi sollecitano anche la conclusione del processo di privatizzazione, scongiurando i rischi di rallentamenti e di rinvii legati alle garanzie "di ferro" che sono state accordate, non solo ai lavoratori dipendenti, ma anche ai tanti altri partners e corresponsabili dell'attuale stato di cose (gestori di magazzino, tabaccaia, produttori e trasformatori di tabacchi greggi).

Come già nella relazione dello scorso anno, va conclusivamente ribadito il richiamo all'**importanza prioritaria e prevalente della dimensione gestionale** rispetto a quella legislativa dei problemi. Le indagini condotte dalla Corte nel 1997 in cinque diverse aree di attività del Ministero delle finanze - accertamenti tributari, riscossione dei residui attivi, riscossione dei crediti iscritti a campione demaniale, esecuzione delle sentenze di condanna per danno erariale, alienazioni immobiliari - si sono tutte concluse con la constatazione della scarsa conoscenza dei fatti gestionali da parte dell'Amministrazione e della mancanza di una vera cultura gestionale: i dati vengono per lo più raccolti per soddisfare le eventuali "curiosità"

della Corte, più che per monitorare e gestire i fenomeni. Le procedure poste in essere – si tratti di riscossione dei campioni demaniali o di esecuzione delle sentenze o di vendite di immobili – risultano tanto rigorose sul piano formale, quanto rinunciarie ed inefficaci sul piano sostanziale.

Dalla disamina compiuta per elaborare il presente referto sono emerse conferme e nuove evidenze della sottovalutazione della dimensione gestionale: i ritardi e l'approssimazione nella liquidazione delle domande di condono, la scarsa trasparenza e significatività delle statistiche dei controlli e dell'impiego della capacità operativa, il mancato controllo dei versamenti dovuti in base alle dichiarazioni, l'inadeguatezza del sistema informativo, la scarsa sostenibilità degli accertamenti ed il mancato governo del contenzioso, l'affannoso procedere del PPC, e così via. Ma il 1997 sembra anche essere un anno nel quale sono riscontrabili concreti segnali di attenzione per alcuni rilevanti aspetti gestionali – con le iniziative di riappropriazione del monitoraggio e del controllo dei flussi di entrata e delle riscossioni, con l'autovalutazione degli esiti degli accertamenti, con l'avviato riequilibrio territoriale della distribuzione del personale.

2. Evoluzione del quadro di riferimento.

2.1 Le sfide del federalismo, della competitività e dell'efficienza.

Il quadro di riferimento dell'attività amministrativa del Ministero delle Finanze nell'anno 1997 è stato interessato da una marcata evoluzione, per effetto di sviluppi istituzionali che sono probabilmente destinati ad influenzare a lungo l'azione pubblica nel nostro paese.

Insieme con la spinta federalista, già evidenziata lo scorso anno¹ e che ha trovato nella sede della Commissione bicamerale per le riforme la possibilità di una sua concreta traduzione in termini di ridisegno della forma di Stato, i più rilevanti fattori di cambiamento sono rappresentati, da una parte, dai condizionamenti imposti dall'obiettivo di adesione all'Unione Monetaria Europea, e, dall'altra, dalle premesse di recupero di produttività e di maggiore "orientamento al mercato" poste dalle nuove leggi di riforma della pubblica amministrazione e del bilancio.

L'Unione monetaria ha nel 1997 indotto ad uno sforzo straordinario di prelievo che, anche per la scelta politica di limitare gli interventi di riduzione sul versante della spesa, ha portato la pressione fiscale a superare il 44% del PIL. Paradossalmente è stata però la stessa prospettiva di partecipazione all'Unione monetaria ad imporre una riconsiderazione complessiva dell'adeguatezza del nostro sistema impositivo ed impone oggi una riflessione sull'opportunità di innovare le stesse regole di fondo alle quali ci si è finora attenuti per impostare negli ultimi anni la politica di bilancio. La conseguita appartenenza al sistema dell'Euro, infatti, non solo obbliga a ridurre disavanzi e debito, ma impone anche di essere maggiormente competitivi in termini tanto di pressione fiscale, quanto di oneri connessi alle modalità di acquisizione delle entrate.² Coerente con questa esigenza appare l'indicazione,

¹ Con riferimento alla "sfida" che l'obiettivo del federalismo fiscale rappresentava per l'Amministrazione finanziaria anche sul piano organizzativo, l'Amministrazione stessa ha informato della costituzione con decreto direttoriale presso il Dipartimento delle entrate – in attuazione del comma 153 dell'art. 3 della legge 23 dicembre 1996, n. 662 - di un apposito Gruppo di lavoro, composto da personale amministrativo e tecnico sia dell'Amministrazione centrale, sia delle Regioni e degli Enti locali, con il compito di studiare tutti gli aspetti normativi, organizzativi e tecnico-informatici che dovranno caratterizzare il sistema attraverso il quale garantire agli enti interessati le informazioni di cui necessitano per pianificare e gestire la propria autonomia tributaria.

² Nelle sue "Considerazioni finali" svolte il 30 maggio scorso il Governatore della Banca d'Italia ha a tal proposito fornito interessanti elementi di valutazione. Tra il 1980 ed il 1997 l'aliquota sugli utili delle società di capitale è salita nel nostro paese dal 36 al 53%; dal 1992 si è aggiunto il prelievo straordinario del 7,5% sul patrimonio. Nello stesso periodo, in tutti gli altri grandi paesi industrializzati le aliquote sono state ridotte. Come conseguenza di questa disparità, nel 1995 l'incidenza sul PIL del prelievo sulle società è risultata da noi pari al 3,6%, contro un valore

contenuta nel Documento di programmazione economica e finanziaria per il triennio 1999-2001, di un obiettivo di concreta riduzione, ancorché graduale e moderata, della pressione fiscale. C'è tuttavia da chiedersi se le nuove condizioni di operatività non impongano di innovare anche in ciò che riguarda i tradizionali vincoli istituzionali assunti in sede di programmazione economico-finanziaria, rendendo vincolante per le successive decisioni del Parlamento non solo - come è stato finora - l'obiettivo del fabbisogno, ma anche quello relativo all'entità del contributo delle entrate, con la conseguenza, quindi, di poter operare eventuali aggiustamenti solo nell'ambito della spesa.

La logica europea della competitività non si limita tuttavia ad imporre un prelievo più leggero, ma richiede anche un prelievo più semplice, più razionale, più equo, con l'instaurazione di un modello di rapporti fisco-contribuenti improntato all'effettivo rispetto dei basilari principi di civiltà tributaria (compensazione fra debiti e crediti, forza maggiore, buona fede, affidamento, *par condicio*, divieto di doppia imposizione e di sanzioni improprie, ecc.), in buona parte già presenti nel nostro ordinamento, ma per molto tempo troppo poco applicati nella pratica.

Le nuove leggi di riforma della pubblica amministrazione e del bilancio - completando ed ampliando il processo avviato con la legge delega 23 ottobre 1992, n. 421 ed il susseguente decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, ed ancor prima, per quanto riguarda gli enti locali, con la legge 8 giugno 1990, n. 142 - hanno da parte loro fortemente accresciuto la domanda al settore pubblico di innovazioni organizzative basate sull'individuazione, attraverso le funzioni obiettivo, delle missioni assegnate all'azione amministrativa per il conseguimento delle politiche pubbliche e sulla determinazione delle unità previsionali di base e dei centri di responsabilità cui la gestione delle stesse è affidata, con il corollario dell'introduzione di sistemi di controllo interno di gestione in grado di migliorare il controllo dei flussi di spesa e l'efficacia, l'efficienza, l'economicità della correlata attività amministrativa.

La responsabilità di dare risposta alle domande di federalismo, di competitività fiscale e di efficienza gestionale non appartiene naturalmente al solo Ministero delle finanze, ma all'intero Governo ed allo stesso Parlamento. E' però indubitabile che il ruolo riservato in merito al Ministero delle finanze, in termini tanto di analisi e di proposta, quanto di attuazione, verifica e controllo, è comunque non solo rilevante, ma addirittura decisivo. Nel riferire sul rendiconto di questa amministrazione non ci si può, pertanto, attenere allo schema standard seguito per i ministeri di spesa, ma è anche necessario tenere conto delle obiettive correlazioni con la gestione delle entrate, in un'ottica di unitarietà della *fiscal policy*. Prima ancora di tentare una puntuale analisi dei risultati della gestione e delle modalità di impiego delle risorse, appare, quindi, necessario verificare l'efficacia complessiva della risposta che l'Amministrazione è riuscita a dare alle domande di cambiamento che sono emerse dall'evoluzione del quadro di riferimento.

2.2 La riforma del sistema impositivo.

L'adeguatezza di tale risposta va, a sua volta, verificata sul duplice piano delle innovazioni introdotte nel sistema impositivo e di quelle che hanno riguardato, invece, l'assetto e le modalità di funzionamento dell'apparato amministrativo.

Per quanto riguarda il primo aspetto, va anzitutto dato atto al Ministero delle finanze di essere riuscito ad attuare l'intero sistema di deleghe previsto dal collegato della finanziaria

medio del 2,9% nei paesi dell'U.E..

Il Governatore ha dato anche notizia che, sulla base dei risultati di un'indagine svolta dallo stesso Istituto di emissione, sarebbe stata delocalizzata all'estero il 1% della nostra occupazione industriale per motivi connessi a vantaggi di costo per minor carico tributario e contributivo

1997 (legge 23 dicembre 1996, n. 662), realizzando in un arco di tempo molto breve una riforma del sistema tributario comparabile per ampiezza ed incisività a quella operata agli inizi degli anni '70 a seguito della legge delega 9 ottobre 1971, n. 825. I diciotto decreti legislativi in cui si sostanzia la riforma spaziano a 360 gradi sull'intero sistema tributario, apportando radicali mutamenti, sia nella sostanza che nella forma. C'è anzitutto, con la *Dual income tax* (DIT)³, con l'IRAP⁴, con l'abolizione della maggiorazione di conguaglio⁵ e con la nuova disciplina della cessione di azienda, fusione e scissione e permuta di partecipazioni⁶, una diversa forma di imposizione sulle imprese (e, limitatamente all'IRAP, anche sui professionisti), che nello stesso tempo opera anche una semplificazione del sistema tributario (abolendo sette fra tasse e contributi) e dà avvio al processo di federalismo fiscale. Le aliquote IRPEF sono state ridotte di numero e cambiate⁷, mentre è stata introdotta una nuova forma di tassazione delle rendite finanziarie⁸ ed è stata abrogata la tassa di alcuni contratti di borsa⁹. Sono state poi dettate norme per armonizzare, razionalizzare e semplificare le disposizioni fiscali e previdenziali concernenti i redditi di lavoro dipendente ed i relativi adempimenti da parte dei datori di lavoro¹⁰, nonché per unificare le relative procedure fiscali e contributive di liquidazione, riscossione ed accertamento¹¹. E inoltre: riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS)¹², cambiamenti nelle aliquote dell'IVA¹³ e nelle procedure dell'accertamento con adesione (concordato) e della conciliazione giudiziale¹⁴, abolizione dei servizi di cassa degli uffici finanziari¹⁵. Ci sono infine i provvedimenti di ridefinizione delle sanzioni tributarie non penali sia per le imposte dirette che per l'IVA¹⁶ e quelli per l'unificazione delle dichiarazioni e dei versamenti¹⁷.

Lo sforzo di innovazione sostenuto nel 1997 sul piano normativo non si ferma, però, qui, in quanto nello stesso anno sono anche stati elaborati ed emanati cinque regolamenti di attuazione approvati con d.P.R., recanti norme, di non secondaria rilevanza, in tema di riordino della disciplina delle presunzioni di cessione e di acquisto¹⁸, di opzioni IVA e imposte dirette¹⁹, di crediti IVA non ammessi a rimborso²⁰, di annotazioni da apporre per gli acquisti di carburante²¹ e di scomputo di eccedenze di ritenute versate²².

2.3 I consensi alla riforma.

Questo poderoso sforzo di riforma ha suscitato consensi, ma anche perplessità, riserve e

³ D.lgs. 18 dicembre 1997, n. 466.

⁴ D.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446.

⁵ D.lgs. 18 dicembre 1997, n. 467.

⁶ D.lgs. 8 ottobre 1997, n. 358.

⁷ Con lo stesso d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, istitutivo dell'IRAP.

⁸ D.lgs. 21 novembre 1997, n. 461.

⁹ D.lgs. 21 novembre 1997, n. 435.

¹⁰ D.lgs. 2 settembre 1997, n. 314.

¹¹ D.lgs. 18 dicembre 1997, n. 462.

¹² D.lgs. 4 dicembre 1997, n. 460.

¹³ D.lgs. 2 settembre 1997, n. 313.

¹⁴ D.lgs. 19 giugno 1997, n. 218.

¹⁵ D.lgs. 9 luglio 1997, n. 237.

¹⁶ D.lgs. 18 dicembre 1997, nn. 471, 472 e 473.

¹⁷ D.lgs. 9 luglio 1997, n. 241 e d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 463.

¹⁸ d.P.R. 10 novembre 1997, n. 441.

¹⁹ d.P.R. 10 novembre 1997, n. 442.

²⁰ d.P.R. 10 novembre 1997, n. 443.

²¹ d.P.R. 10 novembre 1997, n. 444.

²² d.P.R. 10 novembre 1997, n. 445.

critiche che hanno investito sia il metodo che il merito. Per quanto riguarda il metodo, sono stati criticati sia lo strumento utilizzato (la delega, per giunta nel contesto della finanziaria e con principi direttivi del tutto generici), sia l'accelerazione impressa all'elaborazione ed all'emanazione dei testi, per gli inevitabili rischi di improvvisazione che comporterebbero e che si sarebbero già concretamente e sotto varie forme manifestati: dai ritardi nella predisposizione della modulistica al rinvio dei termini per la presentazione della dichiarazione unica e per l'effettuazione dei relativi versamenti, reso inevitabile dall'impreparazione dell'Amministrazione più che concesso per venire incontro alle esigenze ed alle richieste dei contribuenti; dai ritardi che stanno accompagnando l'entrata a regime dell'IRAP, ai rimedi introdotti in extremis alla riforma delle sanzioni e, più in generale, alla precarietà ed all'incertezza del quadro normativo, che appare ben lungi dall'essere consolidato, con tutte le incertezze di comportamento che ciò provoca tanto per gli uffici quanto per i contribuenti. A riprova dell'eccessiva fretta con cui sarebbe stata attuata la riforma è stato, inoltre, fatto anche rilevare che l'apposita Commissione parlamentare dei trenta si è trovata a dover chiedere continue proroghe dei termini per l'espressione dei propri pareri sugli schemi di decreti legislativi ed ha dovuto addirittura rinunciare, per mancanza di tempo, a pronunciarsi su due delle 18 deleghe, ritenute di, relativamente, minore importanza (servizi autonomi di cassa e semplificazione versamenti unitari). Più di recente, è stata data notizia di risultati di inchieste che evidenzierebbero il disorientamento che la valanga di novità della riforma avrebbe provocato non solo presso i contribuenti, ma anche per la stessa Amministrazione, disorientamento reso manifesto dalla percentuale del 25% di errori nelle risposte date dagli appositi sportelli messi a disposizione del pubblico presso gli uffici di 12 grandi città per dare assistenza ai fini della compilazione della nuova dichiarazione²³.

L'allarme sulla capacità di tenuta dell'Amministrazione dinanzi all'ingorgo di adempimenti della riforma tributaria viene dai critici ancor più drammatizzato in relazione agli ulteriori gravosi impegni richiesti alle strutture ministeriali per attuare le prescrizioni del collegato della finanziaria 1998 (legge 27 dicembre 1997, n. 449): circa 22 tra regolamenti e decreti di rilevante significatività, alcuni dei quali a scadenza abbastanza ravvicinata (tra uno e sei mesi dall'inizio dell'anno).

Alla luce dei più recenti sviluppi registrati in termini di continuazione del trend del gettito tributario alla crescita e della capacità dimostrata dall'Amministrazione di far fronte, sia pure con qualche inevitabile e comprensibile affanno, agli imprevisti ed alle esigenze di correzioni e di integrazioni che a mano a mano si presentano, si può ritenere che, almeno per quanto riguarda il metodo - a dispetto delle preoccupazioni e delle riserve di cui si è dato conto - la scommessa della riforma si possa considerare ormai vinta. Anche se restano, naturalmente, da risolvere i problemi della transizione attraverso una gestione consapevole, attenta e flessibile, a sua volta, peraltro, facilitata dalla possibilità offerta dalla legge di operare correttivi ai testi dei decreti legislativi entro due anni dalla loro entrata in vigore.

Per quanto riguarda le questioni di merito, va anzitutto osservato che la necessità della riforma è stata ampiamente riconosciuta sia in Italia che da parte degli organismi internazionali, in relazione all'esigenza, a sua volta fortemente avvertita, di ridurre le aliquote legali soprattutto dell'imposizione diretta sulle imprese, di eliminare le distorsioni e le inefficienze provocate dalla scarsa omogeneità e neutralità dell'imposizione, di porre termine allo scollamento fra responsabilità nelle decisioni di spesa e responsabilità di acquisizione delle risorse necessarie per finanziarla e di ridurre l'eccessivo grado di complessità del sistema.

Analogo riconoscimento va registrato anche per quanto riguarda la sostanziale rispondenza dei criteri ispiratori della riforma al soddisfacimento di tale esigenza. Con l'IRAP

²³ Cfr. "Il Sole 24 Ore" di lunedì 1° giugno 1998.

e la DIT la tassazione delle imprese diventa più omogenea e trasparente, grazie all'allargamento della base imponibile ed all'armonizzazione del peso fiscale imposto a differenti industrie e settori. Oltre all'effetto di semplificazione, dovuto al fatto che sostituisce diverse imposte e i contributi sanitari pagati dalle aziende, l'IRAP avrà anche quello di eliminare il vantaggio di cui hanno finora goduto le imprese più indebitate a scapito di quelle più capitalizzate e, più in generale, di porre termine a quei trattamenti di favore che consentivano facili scappatoie per sottrarre capitali e redditi al giusto prelievo. Nella direzione di agevolare il ricorso al capitale di rischio opererà anche la DIT, che dovrebbe altresì portare, nel medio termine, ad una marcata riduzione del carico tributario sugli utili societari fino al livello, ritenuto normale, del 27%. Sempre all'IRAP è poi assegnata la funzione di rendere concretamente possibile l'avvio del federalismo fiscale che acquisterà contorni di particolare concretezza a partire dal 2001, quando le Regioni potranno autonomamente aumentare sia le aliquote della stessa IRAP che l'addizionale IRPEF al di sopra dei livelli base stabiliti dalla riforma.

Significativo ed effettivo è stato ritenuto anche lo sforzo di semplificazione e di razionalizzazione basato sull'unificazione delle dichiarazioni e dei versamenti e sulla riforma delle sanzioni tributarie non penali. Per effetto della riforma, il numero delle dichiarazioni si dovrebbe ridurre a 22,5 milioni rispetto a 43 milioni nel 1997, con indubbia semplificazione degli adempimenti sia per gli uffici che per i contribuenti. Il vantaggio di questi ultimi va, però, soprattutto visto nella possibilità di compensare le partite a debito con quelle a credito, a partire già dall'anno in corso per le persone fisiche titolari di partita IVA, e, successivamente, dal 1999 per le società di persone ed equiparate ai fini fiscali e dal 2000 per i soggetti IRPEG. La riforma del sistema sanzionatorio tributario, infine, mirando, da un lato, a severamente punire gli evasori, e, dall'altro, a non tormentare con sanzioni ingiustificatamente afflittive chi commette infrazioni in buona fede, stabilisce la personalizzazione della responsabilità, riconduce la misura delle sanzioni a livelli di ragionevolezza, unifica le sanzioni amministrative ed elimina la moltiplicazione delle pene per infrazioni multiple, introduce la possibilità per gli uffici di non applicare le sanzioni nei casi di infrazioni incolpevoli, sancisce l'intrasmissibilità della sanzione agli eredi.

2.4 Le critiche alla riforma.

Ai consensi di principio ai criteri ispiratori della riforma si sono però contrapposte valutazioni variamente critiche o perplesse in ordine ai diversi contenuti della stessa riforma. Un primo e particolarmente consistente ordine di rilievi concerne l'IRAP, di cui sono state evidenziate soprattutto l'atipicità, e quindi il difetto di armonizzazione rispetto agli altri sistemi fiscali europei, e l'incongruità, rispetto all'obiettivo del federalismo, sia per la mancanza di corrispondenza fra soggetti passivi dell'imposta (imprese) e beneficiari dei servizi sanitari destinati ad essere finanziati con quel prelievo (i cittadini), sia perché le risorse a disposizione delle Regioni resterebbero comunque invariate, venendo solo a modificarsi la loro composizione, con un aumento delle entrate proprie bilanciato da una pari diminuzione dei trasferimenti. Altri rilievi critici hanno riguardato, a parte i dubbi di illegittimità costituzionale per presunta irragionevolezza del presupposto economico, l'asserita astrattezza ed arbitrarietà di una base imponibile non effettiva, ma costruita a tavolino, e gli effetti di aumento surrettizio del prelievo conseguenti all'introduzione della nuova imposta e dovuti: 1) al consolidamento del gettito di imposte assorbite nell'IRAP ma che erano destinate comunque a scomparire (ILOR, imposta sul patrimonio netto delle imprese); 2) all'estensione omogenea a soggetti passivi che prima non vi erano obbligati, o vi erano obbligati in misura differenziata, della quota parte di gettito di imposte e contributi assorbiti nell'IRAP (ILOR, contributi sanitari),

allargando così la base imponibile senza tuttavia contestualmente ridurre le aliquote; 3) all'indeducibilità del nuovo tributo dalle basi imponibili IRPEF e IRPEG, con conseguente surrettizia crescita del gettito di questi tributi, e con i problemi che ha provocato per gli investitori esteri in Italia ai fini dell'applicazione dei trattati internazionali contro la doppia imposizione.

Rilievi critici di una certa ampiezza hanno riguardato anche la semplificazione e la riforma delle sanzioni. Per quanto riguarda la prima, a fronte degli aspetti sicuramente positivi della compensazione fra crediti e debiti d'imposta e della consegna delle dichiarazioni per via telematica, è stato osservato che, di *per se*, l'unificazione delle dichiarazioni e dei versamenti non basta a facilitare la vita del contribuente: non potendosi unificare le basi imponibili, il modello unico equivale in realtà ad una mera sommatoria di adempimenti e potrebbe anche trasformarsi nella semplice giustapposizione di tutte le complicazioni prima separatamente lamentate; il pagamento unico non elimina, a sua volta, la necessità di effettuare calcoli comunque separati per i diversi tributi oggetto della dichiarazione. Relativamente, poi, alle sanzioni, l'accento è stato posto sulla contraddizione fra la condivisibilità degli obiettivi della riforma e la problematicità con cui gli stessi sono stati concretamente realizzati, soprattutto in riferimento all'introduzione del principio della personalizzazione della responsabilità delle infrazioni, che ha infatti richiesto successivi aggiustamenti sul piano normativo ed un'attenta calibratura dell'interpretazione e delle modalità applicative.

Le osservazioni critiche e le perplessità di cui si è sommariamente dato conto hanno costituito oggetto di dibattito e di confronto anche in sede di Commissione dei trenta lungo l'intero arco del processo di elaborazione dei testi dei decreti legislativi ed hanno sicuramente contribuito a rilevare ed a correggere impostazioni all'origine probabilmente incongrue. D'altra parte è ancora troppo presto per dare sulla riforma un giudizio complessivo che tenga conto di un primo consuntivo degli effetti prodotti. Tutto ciò che si può dire è che un risultato positivo e comunque rassicurante è stato ottenuto per il fatto stesso che, nonostante le innovazioni per certi aspetti anche radicali introdotte, il sistema ha continuato a funzionare, senza rotture e senza soluzioni di continuità, come sembrerebbe, peraltro, dimostrare lo stesso regolare andamento delle entrate. Dato, questo, sicuramente incoraggiante, anche se non può già, da solo, bastare per provare che il ridisegno del sistema impositivo è perfettamente riuscito e che, a dispetto delle carenze gestionali, che pur sussistono e su cui questo referto darà puntualmente conto più avanti, l'Amministrazione delle finanze appare tutto sommato in grado di gestire la transizione da un sistema all'altro.

Tanto il Fondo Monetario Internazionale quanto l'Unione Europea hanno alla fine dato un giudizio complessivamente positivo della riforma, sottolineando gli effetti di semplificazione e di incentivazione alla redditività ed alla capitalizzazione delle imprese, e senza ulteriormente insistere sull'atipicità dell'IRAP, una volta risolti i problemi di doppia imposizione che erano stati creati dalla sua indeducibilità dalle basi imponibili IRPEF ed IRPEG. Le questioni che si pongono riguardano piuttosto il futuro della riforma ed attengono sostanzialmente alla sua adeguatezza rispetto agli obiettivi (competitività e federalismo fiscale) ed all'incognita della sua gestione.

2.5 I problemi dell'attuazione.

La riforma attenua ma non annulla le disparità esistenti con gli altri sistemi per quanto riguarda l'alto livello dell'imposizione diretta e segnatamente della tassazione dei redditi societari. La cautela è stata ovviamente dettata dall'esigenza di conciliare l'obiettivo di un rapido rientro nei parametri di Maastricht con quello di non intervenire più drasticamente sul versante della spesa. Il problema tuttavia resta, tant'è che lo stesso Ministro delle finanze ha già

lasciato intendere che le linee di priorità della futura riduzione del prelievo potranno passare attraverso l'alleggerimento dell'IRAP, realizzabile con la graduale estensione dell'aliquota minima del 19% prevista dal sistema della DIT a tutto il capitale dell'impresa e non già, com'è ora, al solo capitale apportato dal 1997 in poi, previo affrancamento di una quota minima dello stock. Nel breve termine un intervento fattibile potrebbe essere quello di un aumento, peraltro da decidersi con un semplice decreto interministeriale Tesoro-Finanze, del coefficiente di remunerazione da applicare al nuovo capitale reinvestito. Questo obiettivo di alleggerimento del prelievo realisticamente potrà essere perseguito solo se si adotterà, come si è detto, in aggiunta al vincolo istituzionale del fabbisogno, anche quello di invarianza del livello di pressione fiscale deciso in sede di DPEF.

La riforma avvia, ma non effettivamente realizza, il processo del federalismo fiscale. In mancanza di uno schema automatico di perequazione, resta alto il rischio di paternalismo statale nei confronti delle Regioni a più basso reddito medio pro capite e di indebita penalizzazione delle Regioni più "virtuose". Problemi di governo del processo di federalismo fiscale si pongono, peraltro, con riguardo ad almeno due importanti fattori che condizioneranno le finanze regionali nel prossimo futuro ed imporranno l'adozione di idonei e non paternalistici meccanismi perequativi per evitare il rischio di un aumento dirompente nel grado di disuguaglianza nella distribuzione regionale delle risorse: 1) conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli enti locali disposto con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59; 2) possibilità per le Regioni di aumentare le entrate avvalendosi della facoltà, esercitabile a partire dall'anno 2001, di aumentare autonomamente le aliquote dell'IRAP e dell'addizionale IRPEF al di sopra dei livelli base fissati dalla riforma. Il processo di costruzione della nuova finanza regionale si dovrà peraltro svolgere tenendo conto della necessità di assicurare quella più diretta corrispondenza fra carico fiscale sostenuto e servizi corrispettivi ricevuti di cui nel caso dell'IRAP si lamenta la mancanza.

La riforma opera una significativa redistribuzione del carico tributario che potrebbe alimentare tensioni e reazioni negative che vanno prevenute attraverso un monitoraggio continuo ed attento ed una altrettanto continua ricaratura dei meccanismi di gestione.

Il successo della riforma dipenderà, quindi, dalla capacità di tempestivamente adottare i necessari correttivi e di operare le opportune integrazioni a fronte di quelli che saranno gli effetti - a tutt'oggi scarsamente prevedibili - di gettito, economici, di reazione comportamentale da parte delle varie categorie di contribuenti. In altri termini, il successo della riforma dipenderà dalla capacità dell'Amministrazione, non solo di gestire il necessario continuo adeguamento e sviluppo della politica tributaria, ma anche di comprendere, padroneggiare e risolvere i problemi applicativi delle innovazioni introdotte. L'effettiva realizzazione della prospettiva di un fisco insieme più semplice e più leggero è legata, quindi, non solo alla razionalità del ridisegno del sistema impositivo, ma anche, e forse soprattutto, all'efficacia ed all'efficienza dell'azione amministrativa. Alla valutazione concreta e puntuale dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione svolta dal Ministero delle finanze nel 1997 ed alle misure poste in essere per migliorarle, anche in riferimento all'attuazione delle nuove leggi di riforma della pubblica amministrazione e del bilancio, è dedicato il seguito del referto.

3. Programmazione e controllo di gestione.

3.1 I rilievi della Corte sull'esercizio 1996 e la prosecuzione del contraddittorio.

Con la relazione al Parlamento sul rendiconto per l'anno 1996 si è aperto con il Ministero delle finanze un proficuo contraddittorio nell'ottica del controllo collaborativo. Con

riferimento ai rilievi della Corte, l'Amministrazione ha formulato una serie di osservazioni attente, puntuali, severe e responsabili, accompagnandole con l'indicazione degli interventi correttivi adottati e con la prospettazione di quelli in programma. In altri termini, i centri di responsabilità di primo livello in cui si articola il Ministero delle finanze sono partiti dai rilievi della Corte per adottare interventi, formulare programmi e proposte, avviare analisi, sviluppare riflessioni e confronti, pienamente corrispondendo alla logica del controllo collaborativo e partecipativo sulla gestione esercitato dalla Corte al fine del miglioramento dei parametri di efficacia, di efficienza, di economicità, di trasparenza e di legalità dell'azione amministrativa. Fanno eccezione il SeCIT e la Scuola Vanoni, che non hanno formulato osservazioni, ed in parte il Dipartimento del territorio, che si è limitato a commentare i soli rilievi contenuti nella decisione delle Sezioni Riunite e nel capitolo relativo al conto del patrimonio. Una menzione particolare merita, infine, l'Amministrazione dei Monopoli di Stato che, come meglio si vedrà nel successivo paragrafo 6.3, si è limitata a riaffermare l'assoluta satisfattorietà dei risultati e l'ineccepibilità dell'andamento della gestione, mostrando nel contempo, da un lato, scetticismo in ordine all'effettiva utilità del processo di privatizzazione attualmente in corso, e, dall'altro, sorpresa per l'orientamento in tal senso non ostile della Corte, che pure dalla privatizzazione verrebbe ad essere privata del potere di controllo che invece adesso esercita su tale Amministrazione.

Il contraddittorio avviato con la relazione al Parlamento è continuato nelle sedi delle Sezioni riunite e della Sezione del controllo, chiamate ad esaminare ed approvare una serie di referti conseguenti all'effettuazione delle indagini programmate sulle gestioni del Ministero delle finanze, e che hanno riguardato il fenomeno dei residui attivi, le alienazioni di immobili dello Stato, l'esecuzione delle sentenze di condanna della Corte dei conti, il recupero dei crediti iscritti a campione demaniale, gli accertamenti tributari.

3.2 Programmazione e controllo dell'attività di gestione.

3.2.1 La posizione avanzata del Ministero delle finanze.

Si è già visto come le nuove leggi di riforma della pubblica amministrazione e del bilancio abbiano impresso una forte spinta al recupero di produttività nel settore pubblico commisurata al grado di conseguimento dell'obiettivo del *customer satisfaction*, e cioè del soddisfacimento, attraverso i servizi finali resi, dei bisogni della collettività. In realtà, però, le leggi rappresentano solo le premesse per il cambiamento. Le norme da sole non possono automaticamente assicurare i risultati attesi. Questi ultimi discendono piuttosto dalla esplicitazione degli obiettivi che ciascuna amministrazione è chiamata a conseguire (programmazione strategica ed operativa), nonché dalla supervisione, dal controllo e dalla valutazione dell'attività, svolti in modo sistematico e costante.

In tale ottica, la Corte non può che ribadire quanto già affermato lo scorso anno in ordine alla posizione di avanguardia in cui il Ministero delle finanze si trova collocato rispetto alle altre amministrazioni dello Stato proprio per quanto riguarda lo stato di avanzamento nell'adozione delle procedure e degli strumenti di programmazione e di controllo di gestione voluta dal d.lgs. 29 del 1993 e dalle successive integrazioni e modifiche introdotte con le leggi di riforma già ricordate. A tal proposito va altresì ribadito che la maggiore puntualità dei rilievi che la Corte è in grado di formulare sulla gestione del Ministero delle finanze rispetto ad altre amministrazioni si spiega probabilmente proprio con le maggiori possibilità di analisi e di valutazione che il sistema di monitoraggio e controllo di tale ministero offre e non già con una situazione di maggiore inefficienza che lo caratterizzerebbe. La prima valutazione da formulare in ordine ad una qualsiasi gestione è, infatti, proprio quella di disponibilità e di affidabilità dei dati da considerare ai fini delle analisi da compiersi e delle conseguenti conclusioni da