

deprese (cap. 7115, con 67,8 mld di stanziamenti, impegnati e pagati per 58,8 mld); una notevole massa spendibile (1.108,8 mld) è presente sul cap. 7552, recante le risorse per il finanziamento degli incentivi di cui all'art. 1, commi 1 e 3 del d.l. n. 415 del 1992 convertito dalla l. n. 448 del 1992: su di essa risultano pagamenti totali per 178,8 mld, mentre lo stanziamento di competenza (270 mld) risulta impegnato integralmente (ma con 93,1 mld di impegni effettivi).

4.2. Le risultanze contabili del capitolo-fondo 9012.

Va, infine, ricordato che, in base all'art. 19 del d.lgs. n. 96 del 1993, nel testo modificato dall'art. 3 del d.l. 32 del 1995, convertito dalla legge n. 104 del 1995, è stato istituito, nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, un apposito Fondo (cap. 9012), da ripartire tra le amministrazioni competenti per le finalità relative all'intervento nelle aree depresse sulla base delle delibere CIPE (salvo eccezioni), adottate su proposta del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, "tenendo conto degli impegni assunti in relazione alle competenze trasferite a ciascuna Amministrazione interessata, nonché delle esigenze segnalate dalle amministrazioni stesse"⁸; per il peculiare processo di attribuzione delle risorse alle diverse Amministrazioni (incluso il Tesoro), le previsioni finali di competenza risultano poco significative, derivando le relative assegnazioni da provvedimenti di variazione del bilancio intervenute in base alle delibere CIPE di ripartizione delle risorse, unitariamente definite in sede programmatica di bilancio.

Per il 1998, il capitolo fondo 9012 espone previsioni iniziali pari a 12.550 mld (14.669 mld, nel 1997), poi definite dalla legge di bilancio in 12.185 mld.

Il capitolo 9012, in quanto capitolo-fondo, è oggetto, in corso d'anno, di numerosi decreti di variazione di bilancio, in attuazione di delibere CIPE di riparto, con conseguente trasferimento delle risorse originariamente stanziare ad altri capitoli di bilancio. Per effetto di tali decreti, risultano provvedimenti di variazione di bilancio per complessivi 8.353 mld.

A fine esercizio 1998, il capitolo 9012 espone previsioni definitive pari a 3.831,9 mld, con 507,3 mld di residui ed una autorizzazione di cassa di poco superiore ai 25,1 mld.

Si assiste dunque ad un meccanismo peculiare rispetto alla ordinaria impostazione delle procedure del bilancio statale, in cui assume un ruolo determinate il CIPE in sede di riparto, rispetto alla diretta funzione parlamentare di allocazione delle risorse; tale peculiare ruolo svolto dal CIPE, nella transizione dal regime dell'intervento straordinario a quello demandato alle Amministrazioni "ordinarie", risponde ad esigenze di flessibilità nell'allocazione delle risorse. Peraltro, in una riconsiderazione complessiva dell'area decisionale rimessa alla diretta volontà parlamentare, atteso il rilievo qualitativo e quantitativo delle risorse destinate al settore, emerge l'opportunità, a regime, di un possibile superamento di una siffatta - ampiamente mediata - allocazione delle stesse, quanto meno in ordine alle più generali ripartizioni (incentivi, infrastrutture, ecc.).

⁸ Con la stessa procedura è prevista la possibilità, per il CIPE, di rideterminare, entro il 15 maggio di ciascun anno, tale riparto per gli anni successivi: è previsto altresì (comma 5-ter introdotto dal d.l. n. 32 del 1995 convertito dalla legge n. 104), che le somme iscritte nei capitoli alimentati da detto Fondo, non utilizzate alla fine dell'esercizio di competenza, siano conservate nel conto dei residui dell'esercizio successivo, per essere trasferite, con decreti del Ministero del tesoro, al Fondo stesso e di conseguenza assoggettate a ripartizione secondo le medesime modalità e procedure, salvaguardando in tal modo la finalità di destinazione anche nel caso di mancato utilizzo nell'esercizio di riferimento. Il comma 4 dell'art. 3 del citato d.l. n. 32 del 1995, convertito dalla legge n. 104 del 1995, prevede altresì che, a decorrere dall'anno 1995, le disponibilità derivanti dal Fondo in esame possano essere direttamente iscritte nei pertinenti capitoli di bilancio delle amministrazioni interessate, sulla base del riparto già disposto dal CIPE.

4.3 La classificazione per COFOG.

La spesa per aree depresse è stata ricostruita anche secondo la classificazione funzionale ufficiale per COFOG. Nell'elaborazione della Corte, a seguito di incontri con le Amministrazioni, cui ha partecipato anche la Ragioneria, con le quali è in corso una revisione della classificazione funzionale, talune risorse finanziarie sono state riclassificate su COFOG diverse da quelle originariamente individuate dal Tesoro.

La spesa totale stanziata risulta pari a 24.446,8 miliardi.

La tabella che segue espone che sono quattro le COFOG di terzo livello in cui è concentrata la quota parte più rilevante degli stanziamenti (85,4%)

COFOG di terzo livello	importi	Incidenza % sul totale	ncidenza sul totale Amministrazione
1.8.1 Trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di ammin.ne	7.343.382	30,03	0,64
4.1.2 Affari generali del lavoro	6.090.840	24,91	0,54
4.1.1 Affari generali economici e commerciali	4.274.427	17,48	0,38
4.4.2 Attività manifatturiere	3.191.643	13,05	0,28
Altre	3.546.534	15,51	0,31
Totale	24.446.826		2,15

A consuntivo, per quanto riguarda la COFOG 1.8.1 *I trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli di amministrazione*, risulta che il 31,4% delle risorse stanziate sono state impegnate, mentre soltanto il 28,5% sono state pagate. Considerando gli impegni totali su massa impegnabile risulta invece che l'82,7% delle risorse risultano impegnate. I pagamenti totali su massa spendibile, invece, sono pari al 27,2%. L'analisi della gestione della voce funzionale rivela altresì un accumulo di residui in corso d'anno pari al 234%. Va precisato che il 52% degli stanziamenti relativi alla voce funzionale all'esame sono allocati nello stato di previsione del Ministero del tesoro nel capitolo 9012 Fondo da ripartire per il perseguimento delle finalità previste dall'art. 19 del d.lgs. n. 96 del 1993, con 3.831,9 mld.

Analizzando la COFOG 4.1.1 *Affari generali economici e commerciali*, la capacità di impegno su competenza fa registrare una percentuale elevata, pari al 72,7%; i pagamenti su competenza risultano pari al 72,4%. Analizzando la gestione risulta inoltre che l'83,6% della massa impegnabile è stata impegnata; mentre i pagamenti totali presentano una percentuale del 51,3% sulla massa spendibile. I residui di stanziamento in corso d'anno aumentano del 39,5%. Gli stanziamenti riferibili alla funzione all'esame sono stanziati per il 29,3% nel capitolo 7438: *Somme da erogare per le finalità della programmazione negoziata* (art. 2, comma 203, l. n. 662 del 1996), con 1.255 mld collocati nello stato di previsione del Ministero del tesoro. Il 59,3% dello stanziamento risulta invece allocato nel capitolo 8816: *Somme da versare al conto corrente infruttifero aperto presso la Tesoreria centrale dello Stato denominato Ministero del tesoro Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie*. Anche tale capitolo risulta collocato nello stato di previsione del Ministero del tesoro.

Le risorse finanziarie relative alla classificazione COFOG 4.1.2 *Affari generali del lavoro* risultano impegnate su competenza nella percentuale del 97,6% e pagate nella misura dell'89,6%. Gli impegni totali su massa impegnabile presentano una percentuale lievemente inferiore con il 95,2%. I pagamenti totali su massa spendibile sono pari al 77,9%. I residui di stanziamento sono diminuiti in corso d'anno del 53,4%. I capitoli di bilancio più significativi riconducibili nell'ambito della funzione all'esame sono entrambi collocati nello stato di previsione del Ministero del lavoro: si tratta del capitolo 3668 *Oneri derivanti da sgravi contributivi concessi a favore delle imprese operanti in particolari territori*, che incide, sulla

funzione all'esame, nella misura dell'81,2% e il capitolo 3679 *Rimborso all'INPS degli oneri sostenuti in relazione alla riduzione contributiva concessa ai datori di lavoro del settore agricolo ai sensi dell'art. 14, comma 1, l. n. 64 del 1986*, che incide nella misura dell'11,4%.

Esaminando la voce funzionale 4.4.2 *Attività manifatturiere*, risulta che il 99,8% delle risorse stanziato è stato impegnato e che il 70,9% di tali risorse di competenza è stato pagato nell'esercizio. Passando ad esaminare gli impegni totali su massa impegnabile, risulta che l'83% delle risorse è stato impegnato. I pagamenti totali su massa spendibile sono pari al 65,2%. I residui di stanziamento sono stati interamente assorbiti nel corso dell'esercizio. Esaminando i capitoli più rilevanti, riconducibili nell'ambito della funzione all'esame, risulta che il 70,4% degli stanziamenti della funzione sono allocati nel capitolo 7603 *Somme da versare al fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica per gli interventi di cui all'art. 1, commi 1 e 3, del d.l. n. 415 del 1992, conv. dalla legge n. 488 del 1992*, che fa parte dello stato di previsione Ministero dell'industria.

La ricostruzione dei dati di bilancio destinati alle aree depresse elaborata attraverso la classificazione COFOG non si rivela particolarmente significativa, agli effetti di ricomporre la destinazione delle risorse finanziarie di bilancio nelle aree in ritardo di sviluppo. Infatti, a prescindere dai limiti propri della classificazione medesima che privilegia la ricostruzione statistica della spesa, la COFOG presenta, nel particolare, voci funzionali con denominazioni eccessivamente generiche, anche al terzo livello, non consentendo disaggregazioni che riflettano in modo adeguato la reale destinazione della spesa.

In considerazione della peculiarità delle risorse destinate a tali aree e tenuto conto dell'esigenza di disporre di più trasparenti documenti contabili agli effetti di valutare l'impatto delle politiche pubbliche nel Mezzogiorno, sia *ex ante* che *in itinere*, per svolgere l'indispensabile attività di monitoraggio, si conferma l'opportunità di affiancare alla nuova classificazione funzionale una più adeguata evidenziazione dei dati di bilancio, come peraltro previsto dall'art. 2, comma 6, della legge n. 94/1997.

Ministero delle finanze

Sommario:

1. **Sintesi e conclusioni**
2. **Evoluzione del quadro di riferimento:** 2.1. *Reazioni organizzative ed operative dell'Amministrazione ai rilievi della Corte sul rendiconto 1997;* 2.2. *Sfide per il fisco nel nuovo contesto dell'UEM e delle riforme delle pubbliche amministrazioni e del bilancio.*
3. **Analisi dei risultati della gestione:** 3.1. *Risultati di gettito;* 3.2. *Risultati di produzione:* 3.2.1. *Risultati di produzione complessivi e per dipartimento;* 3.2.2. *Risultati di produzione per funzione obiettivo;* 3.3. *Recuperi di base imponibile:* 3.3.1. *Controlli;* 3.3.2. *Contenzioso;* 3.3.3. *Entrate conseguenti all'attività di controllo;* 3.3.4. *Smaltimento dell'arretrato del Catasto;* 3.4. *Gestione di beni.*
4. **Analisi dell'impiego delle risorse:** 4.1. *Analisi del rendiconto della spesa;* 4.2. *Impiego delle risorse umane;* 4.3. *Attività contrattuale.*
5. **Progetti e processi di innovazione organizzativa e procedurale:** 5.1. *Il sistema di PPC;* 5.2.- *Il progetto delle agenzie fiscali;* 5.3. *Dichiarazione ed accertamento unico ed uffici unici delle entrate;* 5.4. *Versamenti unificati e riforma del sistema di riscossione;* 5.5. *L'Agenzia del demanio;* 5.6. *Il problema della riorganizzazione dei servizi doganali;* 5.7. *Riforma del SeCIT:* 5.7.1 *Le innovazioni normative;* 5.7.2 *Riflessi dell'evoluzione normativa sugli obiettivi e sui risultati dell'esercizio finanziario 1998;* 5.8. *L'Azienda Autonoma dei Monopoli di Stato (AAMS) e l'istituzione dell'ETT:* 5.8.1.- *La logica e le prospettive del processo di privatizzazione;* 5.8.2.- *I risultati gestionali dell'AAMS nel 1998.*

1. - Sintesi e conclusioni

L'esame del rendiconto 1998 si è svolto con la piena collaborazione dell'Amministrazione che ha puntualmente corrisposto alle richieste istruttorie ed ha dato conto delle iniziative intraprese a seguito dei rilievi formulati dalla Corte lo scorso anno o ha comunque fatto conoscere le proprie controdeduzioni, in un'ottica di convinta disponibilità ad un continuativo, sistematico e costruttivo confronto.

L'esame svolto conferma la rilevanza e la complessità delle sfide che il Ministero delle finanze si trova ad affrontare, sia per allentare i tradizionali vincoli che condizionano dall'esterno la gestione del sistema impositivo (il vincolo internazionale della concorrenza al ribasso della tassazione, il vincolo europeo del coordinamento delle politiche fiscali correlato a quello interno del risanamento della finanza pubblica, il vincolo strutturale della frammentazione del sistema imprenditoriale e del peso rilevante e crescente del lavoro indipendente), sia per adeguare l'organizzazione e l'azione amministrativa ai nuovi principi fissati dalle leggi di riforma della Pubblica amministrazione emanate nel corso degli anni '90 in attuazione della Costituzione ed in aderenza al diritto comunitario (nuova nozione dell'interesse pubblico, da assumersi non più *ex ante* come corrispondente a quello dell'Amministrazione che agisce, ma da determinarsi *ex post*, come risultato del procedimento amministrativo da svolgersi con la partecipazione dei cittadini e delle formazioni sociali interessati; trasparenza; semplificazione; sussidiarietà, decentramento e federalismo fiscale; programmazione e controllo dell'azione amministrativa secondo criteri di efficacia, efficienza ed economicità).

A queste sfide è stata data una prima risposta con la riforma del sistema impositivo avviata con il collegato della legge finanziaria per l'anno 1997 (L.662/96) ed attuata con una serie di decreti legislativi, di regolamenti e di altri provvedimenti di normazione secondaria che hanno assunto dimensioni imponenti e che, anche a causa della loro concentrazione in un arco di tempo necessariamente ristretto, hanno comportato inevitabili effetti di *stress* per l'apparato amministrativo, il quale, come risulta da recenti sondaggi condotti dalla stampa specializzata, non sembra ancora in grado di completamente padroneggiare l'applicazione della nuova normativa. La consapevolezza di questo dato ha indotto i vertici politici del Ministero ad accelerare i tempi dell'intervento anche sul fronte dell'efficienza gestionale, con la proposta di riforma dell'Amministrazione finanziaria secondo il modello delle agenzie fiscali. Tale scelta, condivisibile in via di principio, si sostanzia, tuttavia, in un modello che, da una parte, non sembra idoneo ad assicurare l'effettiva imprenditorialità della gestione, e, dall'altra, prevede un modulo di controllo da parte della Corte dei conti di tipo puramente finanziario, che mal si concilia con la valenza indiscutibilmente pubblicistica dell'attività di accertamento e controllo tributario, e che richiede pertanto il mantenimento, peraltro previsto per tutte le altre agenzie, del controllo successivo sulla gestione ai sensi dell'art.3, comma 4, della legge n.20/94.

Nel corso del 1998, dopo la fase sperimentale del 1997, è, peraltro, entrata in fase operativa l'attuazione degli uffici unici delle entrate ed hanno fatto notevoli passi avanti

lo smaltimento dell'arretrato e l'aggiornamento del Catasto. Il processo di costruzione del sistema di pianificazione, programmazione e controllo (PPC) deve essere ulteriormente sviluppato e completato, in coerenza con le indicazioni programmatiche fornite dalla stessa Amministrazione (si veda il paragrafo 5.1); si tratta, infatti, di evitare il rischio di rendere meno significativi anche i risultati fin qui conseguiti e che avevano posto il Ministero delle finanze in una posizione di avanguardia rispetto alle altre amministrazioni centrali. Così come va segnalata la mancanza di progettazione innovativa per quanto riguarda l'attività doganale per la quale ci si limita ad evidenziare carenze di personale al Nord ed esigenze di svecchiamento al Sud, senza affatto porsi il problema di quale dovrebbe essere il nuovo assetto organizzativo, da coordinare con quello della Guardia di finanza, per adeguarsi alla nuova realtà del mercato interno europeo.

Per quanto riguarda le altre innovazioni sul piano organizzativo, vanno segnalate l'istituzione dell'Ente Tabacchi a cavallo di fine 1998 ed inizio 1999 in attuazione del D.lgs.283/98 e la riforma del SeCIT introdotta con il D.lgs.361/98, in entrambi i casi avvalendosi della delega conferita dalla legge 59/97. Mentre per quanto riguarda l'ETI si può allo stato semplicemente prendere atto del dato positivo che con la sua istituzione ha finalmente preso concretamente avvio il processo di privatizzazione di un'attività produttiva ancora anacronisticamente inserita all'interno di un apparato amministrativo, relativamente al SeCIT gli elementi istruttori acquisiti confermano le perplessità già espresse lo scorso anno sui rischi di confusione e di ambiguità conseguenti alla semplice aggiunta di una nuova funzione (quella degli studi e delle analisi fiscali) alla quale si associa la giustapposizione di un secondo modulo organizzativo, tenuto, di diritto e di fatto, distinto e separato da quello preesistente.

Passando a considerazioni di ordine più specifico, va anzitutto dato atto dei passi avanti compiuti nell'attuazione di un sistema integrato di monitoraggio e di governo del circuito accertamento-contenzioso-riscossione, anche per effetto dell'acquisita consapevolezza della rilevanza che ha la conoscenza dei risultati di riscossione dei ruoli — nel complesso, ma anche per UPB e per singole imposte o specifico capitolo od articolo — ai fini della valutazione dell'efficacia dell'azione di contrasto dell'evasione fiscale. Va tuttavia ricordato che l'attenzione alla formazione ed alla riscossione dei residui si è finora concretamente limitata agli aggregati complessivi ed all'impiego di metodologie di ordine statistico per realisticamente ridimensionare gli importi da iscrivere in bilancio, mentre è solo da poco che è stata avviata quell'attività di autovalutazione che dovrebbe consentire di operare un penetrante controllo di gestione attraverso la valutazione del grado di esigibilità dei crediti secondo la classificazione prevista dagli artt.263 e 268 del regolamento generale di contabilità.

Per quanto riguarda i risultati di gettito, va rilevato che essi appaiono meno soddisfacenti di quelli dei precedenti esercizi finanziari, non tanto per il minor importo degli accertamenti, in buona parte spiegabile con l'introduzione dell'IRAP, ma per il calo delle riscossioni, ed in particolare delle riscossioni di competenza.

Insoddisfacenti anche i risultati di produzione valutati sulla base dei referti del Servizio di controllo interno: il valore aggregato della produzione consuntivato nel 1998 è inferiore sia a quello fissato come obiettivo di programma, sia a quello del consuntivo

1997. Negativi anche il risultato riassuntivo di gestione ed il parametro di efficienza gestionale. Risultati insoddisfacenti si registrano anche per quanto riguarda le due più importanti funzioni obiettivo della gestione dei tributi e della prevenzione e repressione delle violazioni degli obblighi tributari. Su tali risultati pesa la *performance* negativa del Dipartimento delle entrate, per il quale va, però, tenuto conto sia dell'ampiezza e della profondità del processo di innovazione in atto, sia delle dimensioni soverchianti rispetto agli altri centri di responsabilità. A parte, poi, le riserve che possono essere avanzate in ordine all'effettiva adeguatezza dei criteri di misurazione seguiti e dello stesso grado di attendibilità dei dati, anche finanziari, utilizzati.

Passando alla rassegna dell'attività di accertamento e controllo, va registrata la diminuzione del numero dei controlli effettuati e, soprattutto, la riduzione del rendimento medio della capacità operativa impiegata per effettuarli. Anche se si è leggermente ridimensionata rispetto agli anni precedenti, la concentrazione del maggior imponibile e della maggiore imposta accertata su un numero molto limitato di controlli è tuttora molto elevata (ad appena 1.523 controlli nel campo delle imposte dirette si associa il 65% del maggior imponibile accertato).

I risultati del contenzioso mostrano segni di miglioramento. soccombenze nell'ordine di un terzo, avvio allo smaltimento dell'arretrato, tendenza al calo del numero dei ricorsi soprattutto in appello, come effetto sia dell'applicazione su vasta scala dei nuovi istituti concordatari e di quello dell'autotutela, sia dei condizionamenti esercitati dal nuovo processo tributario con la condanna del soccombente al pagamento delle spese di giudizio e con l'obbligo della difesa tecnica per le cause di importo superiore ai cinque milioni.

Gli stessi fattori che spiegano il miglioramento dei risultati relativamente al contenzioso spiegano anche l'aumento delle entrate imputate a capitoli ed articoli riscossi a mezzo ruoli, con riguardo sia agli accertamenti (+10,4%), sia, e soprattutto, alle riscossioni (+30,1%), in ragione, in quest'ultimo caso, proprio del ridimensionamento dell'incidenza della quota delle somme rimosse a seguito degli esiti finali del contenzioso. Dopo il 1995, quando le riscossioni sono state del 69% superiori a quelle del 1998 per effetto del rapporto particolarmente elevato di riscuotibilità degli accertamenti (47,4% rispetto a 17,5%), lo scorso anno ha fatto segnare il miglior risultato del triennio. Nonostante questi miglioramenti, resta tuttavia ancora troppo basso il rapporto tra somme rimosse e somme spese per riscuoterle, in termini sia di impegni, sia di pagamenti.

A proposito di questi miglioramenti, va, però, detto che essi sono anche il prodotto del recupero di attenzione per gli aspetti più propriamente gestionali relativi alla riscossione della maggior imposta accertata, cui si è fatto prima cenno. Relativamente alla riscossione dei residui restano, tuttavia, ampie zone d'ombra, specialmente per quanto attiene all'IVA, i cui ruoli sono stati riscossi in misura inferiore al 3%, e che sollecitano la particolare attenzione dell'Amministrazione. Così come va ricordata la presenza di enormi importi vaganti di resti da riscuotere (dell'ordine dei 160.000 mld) che hanno fatto una fuggevole apparizione in sede di preconsuntivo, per poi scomparire in sede di consuntivo, ma che restano comunque in carico agli agenti contabili e che richiedono una loro definitiva sistemazione anche ai fini di una decisione in ordine ad una loro

eventuale cartolarizzazione, ovviamente per la quota parte di cui non debba comunque escludersi la concreta esigibilità.

Sul piano dei risultati che non attengono direttamente al tema dell'imposizione tributaria, mentre va dato atto della evidente consapevolezza della rilevanza critica dell'informatizzazione e dell'aggiornamento del Catasto e dei passi avanti compiuti per smaltire l'arretrato, vanno espressi dubbi sulla effettiva possibilità che, come progettato, una situazione di normalità possa essere raggiunta entro il 1999. Così come vanno rilevati i risultati ancora deludenti per quanto riguarda la gestione e la dismissione del patrimonio immobiliare, pur dovendosi dare atto della maggiore consapevolezza, del maggior dinamismo e del maggior impegno innovativo dimostrati dall'Amministrazione. Ancora più insostenibile appare poi la situazione dei beni confiscati e sequestrati: poco più di 2 mld di ricavi a fronte di spese di custodia di oltre 6 mld ed un debito complessivo di circa 60 mld. Nonostante la loro limitata entità relativa, si tratta di dati comunque significativi di evidenti anomalie gestionali, ulteriormente sottolineati, peraltro, sia dall'avvenuta nomina di un commissario straordinario, sia dalla notizia fornita dall'Amministrazione di aver accertato numerosi e consistenti abusi da parte dei custodi.

Per quanto riguarda la spesa, va, nell'aggregato, segnalata la notevole espansione di quella complessiva del Ministero in termini sia di stanziamenti definitivi (+40%), sia di impegni (+75%), per effetto soprattutto dell'aumento dei rimborsi d'imposta spinti dalle nuove modalità di compensazione automatica fra debiti e crediti d'imposta. Non è stato però possibile procedere a specifici approfondimenti, in quanto difficoltà insuperabili sono state incontrate nel tentativo di analisi storica della spesa, a seguito dell'adozione da parte della RGS del nuovo schema di classificazione per funzioni obiettivo basato sulla COFOG. Nonostante i tentativi di adattamento e di raccordo compiuti, i dati sono apparsi troppo disomogenei per consentire raffronti e considerazioni che non rischiassero di risultare del tutto arbitrari. Difficoltà altrettanto insuperabili sono state inaspettatamente incontrate anche nell'utilizzo dei dati forniti dall'Amministrazione sul costo per centro di responsabilità del personale e che portavano a calcolare rapporti del tutto incoerenti rispetto alle serie storiche, evidenziando, in tal modo, l'esigenza di una maggiore cura nell'assicurare l'attendibilità e la comparabilità dei dati se si intende effettivamente passare da un sistema di controllo di gestione di tipo sperimentale ad uno di tipo operativo sul quale basare sia le decisioni di *policy*, sia quelle di premio/penalizzazione dei responsabili delle gestioni.

Per ciò che concerne il personale, va anzitutto segnalato che la consistenza risulta diminuita, sia pure di poco (-1,6%); pur essendosi ridotto rispetto al 1997, l'assenteismo resta tuttora elevato; la distribuzione di capacità operativa tra funzioni dirette e indirette risulta migliorata a favore delle prime solo per il Dipartimento delle dogane e per la Guardia di finanza; la distribuzione territoriale del personale, infine, ha continuato a migliorare per il solo Dipartimento delle entrate.

Sviluppi innovativi vengono preannunciati per l'attività contrattuale soprattutto in tema di gestione del sistema informativo, per il quale, per poter tenere conto dell'evoluzione del sistema tecnologico, si starebbe operando per una radicale trasformazione dei rapporti con i fornitori esterni, chiamati a fornire non più meri beni e prodotti, ma un

servizio, finalizzato al soddisfacimento dell'Amministrazione quale utente finale, secondo parametri di qualità e partendo dagli "studi di fattibilità" quali strumenti ordinari per l'assunzione delle decisioni di investimento da parte di ciascuno dei centri di responsabilità in cui si articola l'Amministrazione finanziaria. Sempre per l'attività contrattuale, va rilevata una significativa espansione delle dimensioni finanziarie complessive, insieme con il miglioramento degli indicatori di capacità di spesa — soprattutto nel caso della Guardia di finanza — nonché la concentrazione sulla spesa per gli immobili ed il sistema informativo e la diminuzione della spesa per la formazione.

2. - Evoluzione del quadro di riferimento

2.1. Reazioni organizzative ed operative dell'Amministrazione ai rilievi della Corte sul rendiconto 1997

Nel sottolineare gli aspetti positivi legati, da una parte, all'attuazione, nei tempi programmati, della riforma fiscale attraverso la definizione dell'intero sistema delle deleghe previsto dal collegato alla finanziaria 1997, e, dall'altra, alla posizione di obiettiva avanguardia in cui il Ministero delle finanze si trova comunque tuttora collocato rispetto a tutte le altre amministrazioni dello Stato per quanto riguarda l'innovazione amministrativa, nel referto sul rendiconto 1997 venivano formulate una serie di rilievi riguardanti l'efficacia complessiva della risposta che l'Amministrazione era riuscita a dare alle tre domande di federalismo, di competitività fiscale e di efficienza gestionale che erano emerse come quelle più critiche dell'evoluzione del quadro di riferimento.

L'analisi si concludeva evidenziando come la risposta data alle prime due domande - rispettivamente attraverso la nuova imposta sulle attività produttive (IRAP) e la *Dual income tax (DIT)* - era stata positiva, ma insufficiente. Con tali riforme - si osservava - era stato sicuramente avviato, ma non ancora effettivamente realizzato, il processo di federalismo fiscale ed erano state attenuate, ma non annullate, le disparità esistenti con gli altri sistemi, a causa dell'alto livello dell'imposizione diretta e, segnatamente, della tassazione dei redditi societari.

Ancora più debole veniva poi ritenuta la risposta data alla terza sfida - quella di una maggiore efficienza gestionale - come evidenziato anche dalla mancata introduzione di apprezzabili miglioramenti nel sistema di pianificazione, programmazione e controllo (PPC), soprattutto a causa del quasi inesistente sviluppo avutosi sul piano informatico.

In questo stesso contesto, si mettevano infine in luce la ingiustificata involuzione rappresentata dalla mancata compilazione di un referto comparativo generale e le incomprensibili resistenze a porre la Corte dei conti in condizione di poter avere diretto accesso al sistema informativo del Ministero.

Ad un livello più puntuale di analisi, si dava atto della condivisibilità del progetto di autovalutazione degli esiti degli accertamenti finalizzata a rafforzarne la sostenibilità, oltre che dei notevoli progressi intervenuti nel monitoraggio dei flussi di entrata e delle riscossioni (sulle cui carenze si erano, invece, in particolare appuntati i rilievi critici della Corte nella relazione sul rendiconto 1996) e dell'attuazione di precise disposizioni di legge rimaste a lungo neglette (diritto di interpello, impiego generalizzato del codice fiscale, uffici unici delle entrate). Per quanto riguarda, poi, l'utilizzazione delle risorse, pur rilevando il permanere di una situazione di irrazionalità nella distribuzione territoriale del personale, si segnalavano i progressi in termini di riequilibrio fatti registrare dai Dipartimenti delle entrate e del territorio.

Altrettanto puntuali rilievi critici riguardavano:

- la mancata attivazione di un effettivo sistema di monitoraggio e di governo del circuito accertamento- contenzioso- riscossione, come evidenziato dall'accumulo e dal basso indice di riscossione dei residui attivi originati dai ruoli;
- ritardi ed approssimazioni nella liquidazione delle domande di condono;
- scarsa trasparenza e significatività delle statistiche dei controlli e dell'impiego della capacità operativa;
- l'inadeguatezza del sistema informativo;
- l'ulteriore rinvio nell'istituzione dell'anagrafe dei conti bancari;
- una certa ambiguità della riforma, al tempo ancora non operativa, del SeCIT, per i limiti ed i rischi di quella che appariva una semplice giustapposizione di funzioni e di modelli organizzativi diversi ;
- i rischi di rallentamenti e di rinvii del procedimento di privatizzazione dei Monopoli legati alle garanzie "di ferro" accordate, non solo ai lavoratori dipendenti, ma anche ai tanti altri partners;
- la situazione di vero e proprio *stress* in cui si erano 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, a riprova della persistente sottovalutazione dell'importanza prioritaria e prevalente dei problemi di *copertura amministrativa* e, più in generale, della dimensione gestionale rispetto a quella legislativa dei problemi.

Le controdeduzioni che l'Amministrazione ha fatto pervenire sui rilievi della Corte riguardano il funzionamento del sistema di PPC, la gestione dell'attività di accertamento, il monitoraggio dei flussi di entrata e delle riscossioni, l'utilizzazione delle risorse, le privatizzazioni (Monopoli e patrimonio immobiliare dello Stato) ed i temi più specifici dell'attività contrattuale, del recupero dell'arretrato del catasto e del mutato carico di lavoro del Dipartimento delle dogane e delle imposte indirette, a seguito, da un lato, dell'abolizione delle frontiere tra i paesi dell'Unione Europea, e, dall'altro, dei nuovi compiti espletati in materia di acquisizione delle dichiarazioni periodiche degli operatori intracomunitari IVA (*listings*) e di controlli sulla circolazione intracomunitaria delle merci ai fini IVA.

Di tali osservazioni si darà puntualmente conto nel seguito della trattazione. Sin da ora va tuttavia obiettivamente notato che ci si trova di fronte a dati e ad informazioni di grande interesse, che testimoniano, da un lato, l'attenzione con la quale il Ministero delle finanze guarda al controllo esercitato dalla magistratura contabile e, dall'altro, l'ampiezza e la profondità delle innovazioni amministrative introdotte, in corso o programmate, e che appaiono sostanzialmente, ed il più delle volte, in linea con i principi di buon andamento dell'amministrazione. Si deve confermare, pertanto, il giudizio già espresso negli scorsi anni sulla posizione di avanguardia che il Ministero delle finanze occupa fra le amministrazioni centrali, pur nel permanere delle rilevanti disfunzioni che emergono dal seguito della trattazione. Ciò che va, però, soprattutto sottolineato è, in ogni caso, insieme con l'esemplarità, la proficuità, ai fini del miglioramento dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa, del serrato e concreto confronto dialettico che si è sviluppato nel corso degli ultimi anni tra l'Amministrazione e l'Istituzione Superiore di controllo, ciascuna nel rigoroso rispetto del proprio ruolo istituzionale.

2.2. Sfide per il fisco nel nuovo contesto dell'UEM e delle riforme delle pubbliche amministrazioni e del bilancio

I rilievi della Corte sul rendiconto del Ministero delle finanze vengono formulati, come già negli anni passati, avendo presenti le sfide poste all'Amministrazione dall'accelerazione del processo di integrazione europea con l'avvio dell'Unione monetaria (UEM) e dagli adempimenti e dalle sollecitazioni collegabili alle più recenti leggi di riforma della pubblica amministrazione e del bilancio ed ai relativi decreti legislativi e regolamenti di attuazione.

Il **vincolo internazionale** che obbliga ad avere un sistema aperto e competitivo ha indotto ad una maggiore presa di coscienza della necessità di porre un freno all'ulteriore inasprimento della pressione tributaria e contributiva, spingendo l'Amministrazione finanziaria, da una parte, alla parziale restituzione del contributo per l'Europa e a non cercare di correggere o compensare il minor gettito dell'IRAP, e, dall'altra, ad ipotizzare interventi mirati, ma concreti, di riduzione del carico fiscale, oltre che per le fasce di contribuenti con redditi medio - bassi, anche per le imprese (rafforzamento degli effetti della DIT - Dual Income Tax attraverso la riduzione dell'aliquota media sugli utili, ulteriore riduzione del carico contributivo). A tal proposito, è interessante rilevare che, nonostante le perplessità che esse possono suscitare in ordine alla loro effettiva adeguatezza e fattibilità, nella consapevolezza del persistere del **vincolo di finanza pubblica**, le fonti di finanziamento alle quali si pensa di far ricorso sono quelle - ritenute neutrali - della tassazione ecologica e della volontaria emersione di nuove basi imponibili attraverso l'azione di prevenzione, dissuasione e contrasto dell'evasione.

Coerente con la natura e lo spessore della sfida appare la risposta dell'Amministrazione finanziaria anche al permanere del **vincolo strutturale** di un sistema imprenditoriale molto più frammentato di quello degli altri maggiori paesi europei e di una struttura occupazionale in cui il peso del lavoro indipendente (ed irregolare) ha anch'esso dimensioni maggiori di quelle che si riscontrano nei sistemi con i quali ci dobbiamo confrontare e integrare. Anche qui con le riserve che possono essere avanzate in ordine alle concrete modalità applicative, va preso atto della obiettiva funzionalità degli istituti introdotti (studi di settore ed accertamento con adesione).

Particolare interesse suscitano le modalità seguite dal Ministero delle finanze di superare il tradizionale **vincolo amministrativo** attraverso la metabolizzazione delle più significative disposizioni in materia di riforma sia della pubblica amministrazione, sia della struttura e della gestione del bilancio.

Il Ministero delle finanze è stato investito in pieno dalla introduzione o dalla conferma normativa dei nuovi principi e criteri dell'organizzazione e dell'azione amministrativa. Il **coordinamento sovranazionale** impone, insieme con il contenimento della pressione fiscale, di cui si è già detto, e con uno sforzo di armonizzazione del sistema impositivo con quello degli altri paesi, confronti, collaborazione ed integrazione (ad esempio, per la

gestione dell'IVA intracomunitaria) con le amministrazioni fiscali degli altri paesi dell'UEM. I principi del **decentramento** e della **sussidiarietà** e la stessa spinta alla riorganizzazione federale della forma dello Stato impongono l'elaborazione e l'attuazione del federalismo fiscale sul piano sia del potere impositivo, sia di quello di accertamento. I principi della **trasparenza**, della **semplificazione** e della **economicità** dell'azione amministrativa richiedono all'Amministrazione finanziaria di trovare il modo di ridurre la gravosità del prelievo tributario, riducendo gli oneri connessi alle modalità dell'adempimento e fornendo i necessari servizi di informazione e di assistenza. Come si vedrà meglio in seguito, a questa esigenza si è cercato di far fronte con la dichiarazione unica, i versamenti unificati ed il nuovo modello dell'ufficio unico delle entrate. Il principio di **democrazia** e la nuova concezione dell'**interesse pubblico**, da intendersi come cura dell'interesse collettivo il cui concreto contenuto va determinato attraverso un procedimento amministrativo che, garantendo la partecipazione dei cittadini, faccia emergere e comparire tutti gli interessi in gioco, hanno indotto il Ministero delle finanze a presentare ed a sostenere in Parlamento un progetto di **Statuto del contribuente** che, nonostante specifici rilievi critici che potrebbero essere formulati, ha comunque il merito di rendere evidente che, tra i fini determinati dalla legge e che devono essere perseguiti dall'Amministrazione ai sensi dell'art.1, comma 1 della legge 241/90, rientrano anche ed anzitutto quelli fissati dalla Carta costituzionale.

L'attenzione del Ministero delle finanze per i nuovi parametri dell'**efficacia**, dell'**efficienza** e dell'**economicità** dell'organizzazione e dell'attività amministrativa è dimostrata, da un lato, dall'adozione di un sistema di programmazione e di controllo interno di gestione molto più avanzato di quello delle altre amministrazioni dello Stato anche se da ormai due anni praticamente fermo alla fase sperimentale e senza concreti sviluppi, e, dall'altro, dalla progettata istituzione delle agenzie fiscali, con la quale dovrebbe conclusivamente ed operativamente realizzarsi l'effettiva separazione delle responsabilità fra funzione di indirizzo e controllo dei livelli politici e l'autonoma funzione gestionale dei livelli amministrativi, ma il cui modello legislativo proposto suscita talune perplessità di cui si parlerà più avanti, nel paragrafo 5.2.

Anche il progetto di **rete integrata delle pubbliche amministrazioni** vede il Ministero delle finanze tra i principali interessati, sia per poter direttamente acquisire i dati necessari per la gestione dei tributi, senza dover coinvolgere i contribuenti, aggravandone gli adempimenti, sia per poter procedere a tutti gli opportuni incroci fra dati fiscali ed extra fiscali per far emergere situazioni tributariamente irregolari.

Il Ministero delle finanze sembra, infine, impegnato ad adeguarsi anche per quanto riguarda i principi di **liberalizzazione** e di **trasformazione di funzioni pubbliche non essenziali** (*sussidiarietà orizzontale*) in **attività private di interesse pubblico**. Ne fanno fede, fra l'altro, l'avviato processo di privatizzazione dei Monopoli di Stato, la nuova disciplina della riscossione e la previsione del c.d. "visto pesante", affidato a qualificate categorie di professionisti, in tema di controllo formale delle dichiarazioni fiscali.

Nel seguito del referto, ed in particolare nel quinto capitolo, si valuteranno in concreto le principali innovazioni organizzative in corso o progettate.

3.- Analisi dei risultati della gestione

I risultati del rendiconto del Ministero delle finanze per l'anno 1998 verranno valutati secondo una triplice ottica: quella del gettito, sulla scorta dei dati del consuntivo delle entrate; quella della "produzione", utilizzando gli elementi contenuti nei referti annuali del Servizio di controllo interno (SinCO); quella del recupero di basi imponibili, con un'analisi dei dati sui controlli, sui ricorsi e sulle decisioni delle Commissioni tributarie, sulle quote di accertamenti riscossi, e, per quanto riguarda le attività diverse da quelle dell'accertamento, dei dati sullo smaltimento dell'arretrato del Catasto e sui proventi derivanti dalla gestione dei beni dello Stato.

3.1.- Risultati di gettito

Il Ministero delle finanze è un'amministrazione la cui gestione è a prima vista agevole misurare i risultati, trattandosi di quella preposta all'acquisizione di tutte le entrate tributarie e di parte di quelle extra-tributarie e in conto capitale.

Nel 1998 le entrate complessivamente gestite dal Ministero delle finanze sono ammontate a circa 594.847 mld, in termini di accertamenti, ed a 564.862 in termini di riscossioni dell'anno (competenza e residui), pari, rispettivamente, al 90,9% ed al 90,2% delle entrate erariali, a fronte dei corrispondenti rapporti di 89,3% e 88,5% dell'anno prima.

Rispetto all'anno precedente, le entrate del Ministero delle finanze hanno fatto registrare una flessione, rispettivamente, dello 0,74% e dell'1,3% per gli accertamenti e per le riscossioni, inferiore, quindi, alla flessione del 2,38% e del 3,11% che si registra per il complesso delle entrate erariali. La minor flessione, così come l'accresciuta partecipazione del Ministero delle finanze alla produzione del complessivo gettito erariale, dipende dalla circostanza che, sui tre titoli di entrata, la flessione più elevata (-32%, sia per gli accertamenti, sia per le riscossioni) l'ha fatta segnare il titolo III (alienazioni ed ammortamento beni patrimoniali e riscossione dei crediti) al quale la partecipazione del Ministero delle finanze è piuttosto limitata (tra il 1997 e il 1998 è salita dallo 0,4 per mille allo 0,21 per cento in termini sia di accertamenti che di riscossioni), così come limitata, ancorché ad un livello ben più significativo (nel 1998, circa 14,3% degli accertamenti e 7,4% delle riscossioni)¹, la è per le entrate extra-tributarie.

Passando ad un esame più puntuale dell'andamento del gettito, una prima

¹ Da segnalare che, rispetto alla media del periodo 1994-98, l'incidenza risulta in aumento, per quanto riguarda gli accertamenti (14,3%, a fronte del 12,9%), ma in diminuzione, relativamente alle riscossioni (7,4% nel 1998, rispetto alla media dell'8,5% nel periodo 1994-98). Questi rapporti evidenziano anche, per il Ministero delle finanze, una minore capacità di riscossione delle entrate extra-tributarie rispetto alla media di sistema, confermata dalla minor quota sia di accertamenti riscossi (52,21% rispetto a 89,22%), sia di residui riscossi (1,81%, rispetto a 18,69%), rispettivamente nei periodi 1994-98 e 1995-98.

considerazione da formularsi relativamente al titolo I è che il differenziale positivo tra accertamenti e previsioni definitive, che aveva sfiorato il 4% nel 1997, si è ridotto al 2,64%². Un secondo ordine di considerazioni riguarda gli indici di riscossione, che, a parte il lieve miglioramento delle riscossioni sui residui rispetto al 1997 (7,03% a fronte del 6%)³, per effetto della riduzione della base di riferimento determinata da riaccertamenti in diminuzione per 33.611 mld, le riscossioni sulla competenza hanno visto proseguire ed accelerare il *trend* alla discesa, che si era arrestato solo nel 1996. Le riscossioni di competenza sono, infatti, risultate pari al 94,51% degli accertamenti, rispetto al 95,22% dello scorso anno ed alla media del 95,42% del periodo 1994-98. Per apprezzare la rilevanza del peggioramento dell'indice di riscossione di competenza, si può rilevare che, se lo stesso fosse rimasto invariato rispetto allo scorso anno, sarebbero state riscosse maggiori somme per 4.181 mld⁴.

Analoghe considerazioni, pur se con qualche diversità di accentuazioni, si possono trarre dall'andamento delle riscossioni relative alle entrate del titolo II. Sempre alto, anche se meno dell'anno precedente, è risultato lo scostamento positivo degli accertamenti rispetto alle previsioni definitive di competenza (36,3% nel 1998 rispetto a 51,61% nel 1997). Pur se tuttora su livelli insoddisfacenti, è aumentata rispetto al 1997 la quota degli accertamenti riscossi (47,28% nel 1998 a fronte di 39,55% nel 1997). Molto negativo, invece, l'andamento della riscossione dei residui: meno di 170 mld (230 nel 1997) su 18.081 mld di residui iniziali da riscuotere riaccertati. L'indice di riscossione dei residui delle entrate di Titolo II è quindi calato allo 0,94% a fronte dell'1,81% del 1997 e la media parimenti dell'1,81% per il periodo 1995-98. Diversamente da quello che è avvenuto per le entrate tributarie, infatti, nel caso delle entrate extratributarie i riaccertamenti, ancorché di entità relativamente ridotta, sono stati in aumento (di 1.657 mld).

Del tutto soddisfacente è, invece, il quadro relativo alle riscossioni del titolo III, che, però, come si è detto, incide solo marginalmente sul complesso delle entrate gestite dal Ministero delle finanze: la quota di accertamenti riscossi, che già nel 1997 si avvicinava al 100% (99,46%), nel 1998 ha rappresentato la totalità. Tenuto conto della natura dei crediti riscossi, il risultato non è ovviamente sorprendente. C'è, anzi, da sorprendersi che in un anno come il 1996 la quota di riscossione degli accertamenti sia stata solo del 63,19% ed un quarto della competenza sia andato ad accrescere i resti da riscuotere.

Un dato che merita di essere analizzato è proprio quello dell'effettiva entità dei resti da riscuotere, in quanto, relativamente alle sole entrate tributarie, quasi per tutto il mese di maggio per gli stessi è stato indicato in preconsuntivo un importo di 224.784 mld, rispetto agli 80.425 del 1997⁵, per effetto di riaccertamenti il cui saldo positivo risultava dell'ordine di 121.154 mld. Conseguentemente, l'indice di riscossione dei residui sarebbe calato al 2,23%, dopo le contrazioni già verificatesi negli anni precedenti (da 16,08% a 10,78% nel 1996 ed al 6% nel 1997). Da ultimo questi dati sono stati corretti:

² In termini assoluti la differenza è stata di 15.159 mld rispetto ai 22.272 dello scorso anno.

³ Ma non rispetto ai livelli, ben più elevati, di 10,78% nel 1996 e 16,09% nel 1995.

⁴ La differenza tra le riscossioni complessive 1997 e quelle 1998 si sarebbe più che dimezzata — da 7.700 mld a 3.519.

⁵ Considerando anche il da riscuotere di competenza, il totale da versare sarebbe nei due anni rispettivamente pari a 256.796 e 108.749 mld.