

considerando la base di riferimento) lo fa, invece, registrare il già elevato indice di riscossione delle entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione - da 99,01% nel 1998 a 99,37% nel 1999.

Sempre per le entrate derivanti da attività di controllo, diversamente da quanto riscontrato per gli accertamenti, che hanno fatto registrare un andamento in crescita per il comparto delle imposte dirette e in diminuzione per quello delle imposte indirette, le riscossioni di competenza hanno avuto un andamento specularmente opposto. Esse sono risultate nettamente in calo per le imposte dirette (da 4.456 a 2.478 mld, -1.978 mld e -44.4%), come conseguenza del diminuito apporto degli introiti per condoni, sanatorie ed introiti straordinari (-899 mld), ma anche per le maggiori imposte (IRPEF -258 mld, IRPEG -209 mld e ILOR -142 mld) e per gli altri introiti diretti (-379 mld). La quota di accertamenti riscossi attinenti alle entrate tributarie derivanti dall'attività di accertamento e controllo sulle imposte dirette si è, pertanto, più che dimezzata - dal 23,3% all'11,2%. Le riscossioni di competenza delle imposte indirette gestite dal Dipartimento delle entrate sono, invece, aumentate, passando da 973 a 1.348 mld (+375 mld e +38,5%), facendo segnare un netto recupero anche in termini di quota di accertamenti riscossi (dall'8% al 15,1%). E ciò, soprattutto grazie al recupero dell'IVA, che non riesce, però, ad andare al di là di livelli comunque modesti (da 84 mld nel 1998 a 259 mld nel 1999 e dall'1% al 5,6% della quota di accertamenti riscossi) ed al consolidamento del peso degli altri tributi indiretti (da 819 a 986 mld e dal 22,3% al 23,6% della quota di accertamenti riscossi). In diminuzione le riscossioni connesse all'attività di accertamento e controllo connessa ai tributi indiretti gestiti dal Dipartimento delle Dogane e II.II. (da 179 a 141 mld), ma in aumento, però, la relativa quota di accertamenti riscossi (dal 15,9% al 20,3%). Del tutto insignificanti, infine, le riscossioni di competenza sulle entrate da attività di accertamento e controllo sui tributi indiretti gestiti dal Dipartimento del territorio: appena 552 milioni nel 1999, rispetto ai 7 mld e 401 milioni del 1998, con un crollo del relativo indice di riscossione dal 35,7% al 4,2%.

I dati sopra illustrati indicano un netto miglioramento, sia dell'indice di riscossione, sia degli importi riscossi per i comparti impositivi per i quali si è registrata una diminuzione dell'importo degli accertamenti (tributi indiretti gestiti dai Dipartimenti delle Dogane e delle Entrate) ed un peggioramento, sia per il comparto delle imposte dirette gestito dal Dipartimento delle entrate, sia per quello delle imposte indirette gestito dal Dipartimento del territorio, dove, invece, l'importo degli accertamenti è aumentato. Ciò porterebbe a concludere che nel primo caso, in sede di attività di controllo, si è scelto di rinunciare a contestazioni di elevata entità, ma di scarsa sostenibilità. E si potrebbe altresì ritenere che la qualità degli accertamenti – misurata dall'indice di riscossione - sia stata nel 1999 maggiore per i tributi indiretti gestiti dal Dipartimento delle dogane e II.II. (20,3%) e dal Dipartimento delle entrate (15,1%) e minore per i tributi indiretti gestiti dal Dipartimento del territorio (4,2%) e per le imposte dirette gestite dal Dipartimento delle entrate (11,2%). Si tratta, però, di conclusioni che vanno lette con cautela per almeno due motivi: 1) gli importi degli accertamenti e delle riscossioni di competenza si riferiscono solo parzialmente ai risultati dell'attività di controllo dello stesso esercizio finanziario; 2) gli importi degli accertamenti relativi ai quattro comparti che sono stati distintamente considerati hanno dimensioni molto diverse fra di loro e ciò porta a rendere poco significativa l'analisi comparativa effettuabile in ordine ai rispettivi profili "qualitativi".

2.2.1.2. Gli studi sull'evasione.

Elementi di valutazione sull'efficacia dell'azione diretta a far emergere basi imponibili illegalmente sottratte a imposizione si ricavano, oltre che dall'esame del rendiconto, da studi e da analisi appositamente condotte o con riferimento ad attività di controllo espletate secondo criteri all'uopo predeterminati. Le indagini più recenti in materia sono state svolte dall'Anagrafe Tributaria -SOGEI, dalla Corte dei Conti Europea e dal SeCIT.

Lo studio della SOGEI, confrontando per gli anni dal 1990 al 1994 il valore aggiunto di contabilità nazionale del settore privato dell'economia con l'analoga

grandezza fiscale elaborata sulla base delle dichiarazioni IVA, stima l'ammontare di evasione di periodo intorno al 30%. La percentuale per l'ultimo anno del periodo – il 1994 – è del 27,4%, in corrispondenza di un valore assoluto di imponibile evaso stimato in circa 320.000 mld. L'Amministrazione ha, tuttavia, precisato che lo studio è da considerarsi una mera "esercitazione", finalizzata, in vista della disponibilità entro pochi mesi dei dati delle dichiarazioni presentate nel 1999, all'esclusiva ricerca di un impianto metodologico. Le informazioni – ormai non più attuali – relative agli anni 1990-94 sono state utilizzate solo a fini sperimentali e la bozza del lavoro non era, pertanto, destinata ad essere divulgata, ma solo a verificare, all'interno dell'Amministrazione, "la tenuta dell'impatto metodologico" di uno strumento sicuramente migliorabile perché in futuro possa essere utilizzato in maniera "sistematica", attingendo ai dati forniti in tempi ridotti.

Sulla base di queste precisazioni dell'Amministrazione, è, quindi, da attendersi che, con l'auspicata collaborazione anche dell'ISTAT, entro pochi mesi sarà possibile ottenere stime "ufficiali" ed affidabili sulle dimensioni dell'evasione dell'IVA fino a tutto il 1998. Questa prospettiva è sicuramente positiva ai fini della *policy analysis*, che, ovviamente, può fondatamente basarsi solo su dati relativi ad anni recenti.

Con riguardo alle conclusioni ricavabili dallo studio sperimentale SOGEI, va tuttavia rilevato che esse non si discostano da quelle di precedenti analoghe analisi condotte da istituti di ricerca, da singoli studiosi e dalla stessa SOGEI. E non si discostano neppure di molto da quelle di un rapporto del 1998 della Corte dei conti europea, che indica il totale dell'IVA non percepita – relativa, cioè, sia alle operazioni intracomunitarie, sia a quelle interne a ciascun paese – in 70 mld di Euro, ossia al 21% delle entrate degli stati membri.

Elementi di valutazione aggiornati sui livelli di evasione, ma limitati alle sole imprese di capitale, si ricavano dai risultati di un'indagine svolta dal SeCIT sulla tassazione, appunto, delle società di capitali, della quale si dà conto nella relazione annuale 1999 del Servizio, e la cui pubblicizzazione ha suscitato

polemiche e riserve da parte degli ambienti imprenditoriali. Lo studio è stato avviato su direttiva del Ministro delle finanze del luglio 1998, a seguito di altre polemiche allora innescate dal consuntivo annuale della Guardia di finanza, dal quale emergeva che la quasi totalità delle società di capitali controllate non erano risultate in regola, e dai dati dell'Anagrafe Tributaria, dai quali si ricavava (e si ricava) che il 60% delle società sistematicamente dichiara reddito nullo o negativo.

Lo studio è stato condotto su tre distinti piani: esame dei dati presenti nell'Anagrafe Tributaria, analisi dei bilanci civilistici acquisiti presso la Cerved e controllo sul campo di cinquecento società⁴. Dall'insieme delle analisi è emerso che la sottrazione d'imponibile a tassazione si commisura, per l'intero sistema delle società di capitali, al 25,6%. A ciò si aggiunge, poi, un ulteriore effetto di "erosione" di circa 3 punti percentuali della base imponibile, che si determina nel passaggio dal risultato economico civilistico (esposto in bilancio) a quello utilizzabile ai fini fiscali (e cioè indicato in dichiarazione), per effetto di variazioni in diminuzione (per esenzioni ed agevolazioni) di portata superiore alle variazioni in aumento corrispondenti alle norme antielusive (ad esempio, limiti alla deducibilità di costi). Nella sua distribuzione, il fenomeno evasivo presenta propensioni più accentuate a livello delle imprese minori (30% del valore della produzione per le imprese fino a un miliardo di fatturato e solo 1,6% per quelle oltre i 10 mld) e nel caso di società a responsabilità limitata, operanti nel centro Italia nel settore delle costruzioni e dei servizi.

Questi ed altri studi ed analisi confermano che l'evasione è un dato strutturale del sistema e che l'aumento di gettito ben poco sembra avere a che fare con i risultati diretti dell'attività di controllo, il cui rendimento risulta peraltro in calo, tanto per le imposte dirette, quanto per l'IVA, in termini sia di maggiore imposta accertata, sia di maggiore imposta definitiva, mentre lo stesso atto di

⁴ Si tratta delle indicazioni emergenti da circa 500 verifiche condotte (su un campione rappresentativo selezionato dal Gruppo di lavoro misto) da nuclei delle Direzioni Regionali del Dipartimento delle entrate e dei Comandi territoriali della Guardia di finanza nella prima metà del 1999.

accertamento, a seguito dell'applicazione su ampia scala degli istituti alternativi dell'accertamento con adesione e dell'acquiescenza, viene, di fatto, a cambiare natura (da decisione a proposta).

2.2.1.3 Analisi benefici/costi dell'attività di controllo.

In mancanza di specifiche UPB di spesa correlate alle UPB di entrata, difficile ed aleatorio risulta qualsiasi tentativo di raffronto benefici/costi sulla base del rapporto fra somme riscosse e somme spese per acquisire le stesse entrate. Un esercizio in tal senso può, quindi, essere tentato solo a fini meramente sperimentali e di prima approssimazione, mettendo a raffronto gli importi delle entrate riscosse nel 1999 a seguito dell'attività di accertamento e controllo raggruppate nei tre comparti delle imposte dirette ed indirette gestite dal Dipartimento delle entrate (3.826 mld), delle imposte indirette gestite dal Dipartimento delle dogane e II.II. (288 mld⁵) e delle imposte indirette gestite dal Dipartimento del territorio (552 milioni). A fronte di queste entrate, è possibile quantificare la relativa spesa sulla base della classificazione per funzioni obiettivo di quarto e quinto livello delle spese di funzionamento per le attività istituzionali del Ministero delle finanze, di cui si tratta più ampiamente ed analiticamente nel secondo volume, nel capitolo sul rendiconto dello stesso Ministero.

A tal fine va, naturalmente, tenuto conto che all'acquisizione delle entrate gestite dai Dipartimenti delle entrate e del territorio concorre, a monte, l'attività di controllo della Guardia di finanza, con una spesa corrispondente – in termini di impegni effettivi - a quella indicata, rispettivamente, per la funzione “Contrasto all'evasione fiscale della G.d.F. nel settore delle II.II. e sui redditi” (1.350 mld) e per la funzione “Prevenzione e repressione della G.d.F. delle violazioni in materia di dogane, monopoli, accise, interessi finanziari dell'U.E.” (899 mld). Conseguentemente, le spese di acquisizione delle entrate sopra indicate possono essere complessivamente quantificate in 6.728 mld per il Dipartimento delle

⁵ Aggiungendo ai 141 mld delle entrate tributarie i 147 mld delle entrate extra tributarie derivanti dall'attività di accertamento e controllo (UPB 2.2.2 e 2.2.3).

entrate, 1.397 mld per il Dipartimento delle dogane e II.II. e 126 mld per il Dipartimento del territorio. Il rapporto benefici/costi fra gli introiti e le spese risulta pari al 56,9% per il Dipartimento delle entrate, al 20,6% per il Dipartimento delle dogane e II.II. ed allo 0,4% per il Dipartimento del territorio.

Si tratta di valutazioni da assumersi, come già detto, con molta cautela, per la valenza essenzialmente preliminare e sperimentale che hanno, per le limitazioni che caratterizzano i dati posti a raffronto e per la diversa valenza da attribuirsi alla spesa considerata per i tre Dipartimenti (più esclusivamente finalizzata all'acquisizione delle entrate nel caso del Dipartimento delle entrate e più rivolta anche alla fornitura di servizi nel caso del Dipartimento delle dogane e soprattutto del Dipartimento del territorio). Si può, tuttavia, osservare che le differenze tra i rapporti sono troppo marcate per non giustificare una qualche conclusione che la spesa impegnata per l'attività di controllo del Dipartimento delle entrate con il supporto della G.d.F. risulti molto più proficua in termini di entrate riscosse rispetto a quella degli altri due Dipartimenti.

Resta, poi, da commentare il fatto che i benefici, anche nel caso del Dipartimento delle entrate, risultano comunque inferiori ai costi. A tal proposito, va considerato che i risultati dell'attività di prevenzione e di repressione non possono essere limitati all'importo degli accertamenti e delle riscossioni specificamente riferibili all'attività di accertamento e controllo e che sono stati fin qui analizzati. Non v'è dubbio, infatti, che l'attività di controllo dispiega una sua efficacia anche – e talvolta soprattutto – in termini di dissuasione di comportamenti evasivi e di incentivazione all'adesione spontanea. Ed è in tale ottica, oltre che alla luce dell'avvenuta eliminazione di precedenti sacche di erosione delle basi imponibili, che si potrebbe spiegare il notevole incremento che nel 1999 si è verificato per quanto riguarda le entrate derivanti dall'ordinaria attività di gestione. Sennonché, ciò può essere sicuramente sostenuto con riguardo all'andamento, sia del complesso delle entrate tributarie derivanti dall'ordinaria attività di gestione (+57.408 mld e +10,3% per gli accertamenti e +59.079 e +11,6% per le riscossioni di competenza), sia delle entrate ordinarie gestite da due

dei tre dipartimenti: del Dipartimento del territorio (+1.501 mld e +84,4% per gli accertamenti e +1.498 mld e +84,3%, +4.843 mld per le riscossioni) e del Dipartimento delle entrate (+51.063 mld e +9,7% per gli accertamenti e +53.991 mld e +11,5% per le riscossioni). Un tale assunto non risulta tuttavia corroborato dai dati relativi al Dipartimento delle dogane e II.II., per il quale le entrate derivanti dall'ordinaria attività di gestione sono state interessate da incrementi significativamente inferiori alla media (+6,1%% per gli accertamenti e +3.590 mld e +4,6% per le riscossioni di competenza).

2.2.2 Le determinanti dell'aumento del gettito diverse dai controlli.

Da quanto si è fin qui esposto appare evidente che il risultato di maggior gettito dipende, in realtà, oltre che dall'effetto - peraltro più dissuasivo che diretto - del numero e dell'efficacia dei controlli, da altri rilevanti fattori che hanno spinto all'adesione spontanea e che attengono alle innovazioni introdotte 1) nel sistema impositivo, 2) nelle modalità di determinazione del reddito imponibile, 3) nelle modalità di dichiarazione, versamento e riscossione e nei rapporti con i contribuenti, 4) nell'organizzazione e nel modo di operare dell'Amministrazione. Ed è con riguardo anche a questi altri quattro fattori esplicativi che va, pertanto, condotta la valutazione dei risultati della gestione della politica tributaria nel 1999.

2.2.2.1 La riforma del sistema impositivo e le nuove modalità di determinazione non analitica del reddito imponibile.

Per quanto riguarda il primo aspetto, un contributo non irrilevante all'aumento del gettito va sicuramente attribuito all'ampliamento delle basi imponibili indotto dalla **riduzione delle aree di elusione e di erosione** attraverso l'estensione dell'ambito di applicazione delle aliquote. In questa direzione ha in particolare spinto la semplificazione e la riforma della tassazione delle attività produttive con l'introduzione dell'IRAP e della DIT accanto all'IRPEG ed all'IRPEF e l'abolizione dell'ILOR, dei contributi sanitari e di altri minori tributi.

Basti a tal proposito riflettere sulla circostanza che, mentre, a partire dall'inizio degli anni '90 l'ILOR non gravava sulle piccole imprese con meno di quattro occupati, l'IRAP si applica in modo uniforme a tutte le imprese, senza differenziazioni in base alle dimensioni.

Ancora più rilevante è da ritenersi, poi, l'apporto degli **studi di settore**, con i quali, al termine di un processo avviato alla fine degli anni '80, sono state introdotte, per le imprese con ricavi inferiori ai 10 mld, procedure di determinazione del reddito di tipo "catastale", anche se molto flessibili ed articolate, sottraendosi, così, al dilemma – parimenti ostico ed improduttivo – di dover scegliere fra:

a) il ricorso obbligato alla contabilità ordinaria – a lungo ed a torto ritenuta garanzia fondamentale di correttezza fiscale, anche quando l'esigenza della trasparenza dei conti aziendali non sia già preesistente per il fatto di essere dettata dalle necessità del controllo interno e degli azionisti, come si verifica solo nel caso delle imprese di maggiori dimensioni ed a larga base azionaria;

b) la forfettizzazione dei costi sulla base dei ricavi, con il corredo di generalizzati obblighi strumentali (ricevute e scontrini fiscali) e di pesanti sanzioni penali per chi omettesse di annotare le fatture di acquisto (come si fece a metà degli anni '80 con la c.d. *Visentini ter*).

Le modalità di determinazione della base imponibile rappresentate dagli studi di settore, basate sulla stima delle più significative voci di costo e sulla considerazione di elementi extra contabili di tipo gestionale, variabili da comparto a comparto dell'attività economica, hanno avuto l'effetto di fortemente condizionare il comportamento di una vasta e rilevante platea di contribuenti che, sulla base dei dati relativi alle ultime dichiarazioni disponibili (1993), rappresenta: oltre il 99% dei titolari dei redditi d'impresa e della somma di titolari e soci; il 65% circa del reddito d'impresa dichiarato; il 59% dell'occupazione dipendente delle imprese; il 47% della base imponibile IRAP. E' di tutta evidenza, quindi, l'impatto che può aver prodotto sull'aggregato del gettito l'allineamento alle logiche degli studi di settore di una così numerosa e significativa platea di

contribuenti, tradizionalmente ritenuta maggiormente a rischio per quanto riguarda il grado di adesione spontanea all'obbligazione tributaria.

Non si dispone, tuttavia, di elementi informativi per potere, sia pure approssimativamente, quantificare né l'entità dell'incremento di gettito dovuto all'applicazione degli studi di settore, né l'aumento figurativo delle scorte conseguito alla c.d. "rottamazione dei magazzini" e del gettito che ne è conseguito⁶.

2.2.2.2 Le nuove modalità di dichiarazione e versamento.

Il terzo fattore al quale è ascrivibile l'aumento del gettito è rappresentato dalle radicali innovazioni introdotte nelle **modalità di dichiarazione, versamento e riscossione**, sostanziatesi nella dichiarazione unica e nel versamento unificato, da effettuarsi mediante il servizio telematico, da una parte, e nello sviluppo di **attività di servizio ai cittadini, alle imprese ed agli Enti Locali**, dall'altra.

Sotto il profilo organizzativo, l'avvio nell'anno 1999 della procedura di *trasmissione telematica delle dichiarazioni dei redditi*, dell'IIVA e dei sostituti d'imposta, ha consentito, con l'eliminazione del cartaceo, di ridurre drasticamente sia i tempi di acquisizione delle dichiarazioni, sia la percentuale di errori, in confronto con quella che si registrava con l'acquisizione dei dati delle dichiarazioni cartacee da parte del Consorzio Nazionale dei Concessionari della riscossione, e che causava disservizi all'amministrazione e disagi ai contribuenti sotto forma di cartelle esattoriali errate, con conseguente incremento anche del contenzioso. La trasmissione telematica consente, altresì, di eliminare gli errori nelle dichiarazioni anche agli stessi contribuenti e rende, infine, possibile evitare la reiterazione di errori, prima della presentazione della nuova dichiarazione,

⁶ Per quanto concerne in particolare l'incremento del gettito erariale derivante dall'adeguamento del magazzino, il Ministero delle finanze ha fatto presente che lo stesso potrà essere quantificato solo dopo che l'Amministrazione finanziaria avrà acquisito i dati contenuti nelle dichiarazioni dei redditi, atteso che il predetto adeguamento si effettua, appunto, in sede di dichiarazione dei redditi mediante la compilazione di un apposito riquadro.

attraverso l'invio al contribuente, ai sensi del novellato articolo 36-bis del d.P.R. n.600 del 1973, della comunicazione sull'esito della liquidazione.

A parte la drastica riduzione degli errori e dei tempi di acquisizione dei dati, l'invio delle dichiarazioni con procedura telematica, previsto dal d.lgs. n. 241 del 1997, attraverso gli intermediari abilitati, le banche convenzionate e le Poste Italiane S.p.A., ha comportato una serie di ulteriori vantaggi sia per l'Amministrazione finanziaria che per i contribuenti:

Per l'amministrazione:

- a) possibilità di programmare ed attuare i piani di controllo sulle posizioni dei contribuenti da sottoporre ad accertamenti nei mesi immediatamente successivi alla data di presentazione delle dichiarazioni;
- b) possibilità di attuare in tempi molto brevi le iscrizioni a ruolo, con effetti immediati sul gettito tributario;
- c) emissione dei rimborsi d'imposta scaturenti dalle dichiarazioni liquidate ai sensi dell'art.36-bis del D.P.R. n.600 del 1973 in tempi molto brevi rispetto al passato, con conseguente risparmio in termini di interessi;
- d) eliminazione della trattazione manuale dei modelli di dichiarazione da parte dei Centri di Servizio, che hanno potuto, perciò, impegnare le proprie risorse nel progetto di recupero dell'arretrato previsto dalla legge finanziaria per il 1999, anche se va registrato uno slittamento dei tempi di smaltimento inizialmente previsti.

Per il contribuente:

- restituzione in tempi brevi, o comunque ragionevoli, delle somme richieste a rimborso tramite le dichiarazioni;
- riscontro immediato dell'avvenuto assolvimento degli obblighi verso l'Amministrazione;

- informazione tempestiva da parte dell'Amministrazione finanziaria sulla presenza di eventuali irregolarità;
- progressiva eliminazione degli oneri derivanti dalla necessità di recarsi presso gli uffici finanziari, presso gli istituti di credito o gli sportelli postali per gli adempimenti fiscali.

Per quanto riguarda i costi della telematizzazione, l'Amministrazione ha fatto conoscere che la relativa convenzione con l'Ente Poste ha comportato una previsione di spesa, per l'anno 1999, di 34 mld circa, contro i 97 dell'anno 1998, quando la convenzione copriva i costi sia della trasmissione telematica, sia della spedizione a carico dell'Amministrazione dei modelli P.C., con un risparmio, quindi, di circa 64 mld.

Anche il *Versamento Unificato*, avviato a maggio 1998, e del quale nel 1999 si sono avvalsi 14.197.540 contribuenti, ha comportato notevoli vantaggi, sia per gli Enti Impositori (disponibilità dei dati entro una settimana, riduzione degli errori, riduzione dei tempi per i controlli e maggiore capacità di accertamento, correlazione fra flussi fiscali e previdenziali, riscontro immediato del mancato pagamento di ritenute fiscali e di trattenute previdenziali), sia per il cittadino in termini di:

- semplificazione degli adempimenti ed accorpamento delle scadenze (da 60 versamenti all'anno ad un massimo di 15);
- compensazione tra crediti e debiti relativi a imposte e contributi diversi (di cui si sono avvalsi circa 5.000.000 di contribuenti che hanno esercitato oltre 11.000.000 di compensazioni tra debiti e crediti, per un importo complessivo di 21.924 mld);
- conseguente effetto di riduzione dei tempi di erogazione dei rimborsi dei crediti d'imposta (del 22% tra il 1997 e il 1999) e di smaltimento dell'arretrato che dovrebbe concludersi entro il 2001;

- possibilità di rateizzare i versamenti (di cui si sono avvalsi circa 1.600.000 contribuenti);
- utilizzo di nuove modalità di pagamento (assegni, bancomat, carte di credito, RID, etc.).

2.2.2.3 L'orientamento all'utenza e i servizi di informazione e assistenza.

Gli effetti di semplificazione e trasparenza indotti dalla dichiarazione unica e dal versamento unificato e che hanno comportato indubbi risultati di più agevole controllo e di maggiore adesione spontanea sono stati integrati e rafforzati dalle innovazioni amministrative dirette ad un **maggior orientamento all'utenza**. Ciò è avvenuto, sia con l'articolazione degli Uffici unici delle entrate sui due reparti dei controlli e dei rapporti con i contribuenti, sia con lo sviluppo di attività di servizio ai cittadini, alle imprese ed agli Enti Locali. Tale innovazione finanziariamente si riflette, per l'esercizio in esame, in impegni di spesa per ben 1.450 mld, di cui, rispettivamente, 1.386 mld per "informazione e assistenza" (e cioè le spese di funzionamento degli Uffici) e 64 mld per la "diffusione dei principi relativi al sistema tributario" (e cioè per lo sviluppo di specifici servizi).

Con riguardo a quest'ultimo comparto, secondo le informazioni ricevute dall'Amministrazione, si tratta in particolare di tre progetti:

1) attivazione – già avviata nel 1999, ma pienamente operativa solo entro il 2000 - di un servizio di assistenza telefonica di nuova concezione, destinato a sostituire il servizio attuale, concentrando l'attività su unità organizzative specializzate (*Call center*) con la funzione di rispondere alle chiamate dei contribuenti per fornire non solo informazioni di carattere generale su scadenze e obblighi tributari e notizie relative alla posizione fiscale degli interessati (iscrizioni a ruolo e rimborsi), ma anche di fornire consulenza e di disporre immediatamente l'annullamento degli atti amministrativi di cui si sia accertata l'illegittimità (autotutela);

2) nell'ambito dell'attività di servizio a favore degli Enti Locali correlata al processo di federalismo fiscale, realizzazione, già avvenuta nel corso del 1999, di forme di collaborazione, indirizzo e supporto, rivolte soprattutto ai funzionari responsabili dei tributi degli Enti locali e regionali;

3) attuazione dell'istituto dell'interpello, con l'emissione di pareri ai contribuenti da parte sia del Dipartimento, sia dell'apposito Comitato Consultivo di cui all'art.21 della Legge 413/91.

Appare tuttavia chiaro che, in termini di incentivazione all'adesione spontanea, l'impatto di questa seconda componente è stato finora molto meno incisivo di quello attribuibile alla dichiarazione unica ed al versamento unificato. Siamo, infatti, ancora nella fase preliminare dell'avvio e dell'organizzazione dei servizi, mentre si tratta di un tipo di attività che, per risultare efficace, richiede lunghi tempi di rodaggio, di accreditamento e di consolidamento.

2.2.2.4 L'innovazione organizzativa.

2.2.2.4.1 Gli uffici unici delle entrate e la riorganizzazione delle direzioni centrali e regionali.

Parimenti limitati sono da ritenersi gli effetti delle **innovazioni organizzative** introdotte, di grandissima rilevanza, ma in larga parte tuttora incomplete o di cui è stato appena definito il disegno.

Una prima importante innovazione riguarda l'unificazione, prevista dalla legge di riforma dell'Amministrazione finanziaria n. 358/91, delle competenze degli uffici delle imposte dirette, IVA, registro ed ex intendenze di finanza in strutture unificate denominate "*uffici delle entrate*". Il processo di attivazione di tali uffici, iniziato il 1° luglio 1997 con 9 uffici pilota, è tuttora in corso e si concluderà nel 2001. Nel 1999 sono stati attivati 73 uffici delle entrate e 13 sezioni staccate che, sommati a quelli attivati negli anni precedenti, porta, alla fine del medesimo anno, ad un totale di 150 uffici delle entrate e 44 sezioni staccate.

La seconda innovazione di rilievo riguarda l'annunciata *riorganizzazione delle Direzioni centrali e regionali del Dipartimento delle entrate*, che non è però divenuta ancora effettiva, per ragioni attinenti alla corretta individuazione dei livelli ai quali le decisioni di riorganizzazione possono essere assunte⁷.

2.2.2.4.2 Le agenzie fiscali.

Si tratta di ridisegno organizzativo che in qualche modo anticipa e prepara quello che potrà essere l'assetto dell'*Agenzia dell'entrata*, che, quando diventerà operativa entro il marzo 2001, rappresenterà il coronamento del lungo processo di riforma avviato con la legge n. 358/91.

La realizzazione delle quattro agenzie fiscali è ormai in fase avanzata: con decreti ministeriali del 14 marzo 2000 sono stati approvati gli statuti provvisori, previsti dall'art.73, comma 3, del d.lgs. n. 300/99, e successivamente sono stati nominati i rispettivi direttori e comitati direttivi, ai quali spetta l'approvazione degli statuti definitivi, e, più in generale, buona parte della "progettazione esecutiva" dei nuovi organismi. L'apposita "struttura interdisciplinare "di esperti esterni, costituita con D.M. del 7 ottobre 1999, con il compito di "collaborare con il Ministro al fine di curare la transizione durante la fase del cambiamento e fino al pieno funzionamento del nuovo regime di gestione"⁸, è attualmente impegnata nell'attività di progettazione del Ministero "snello", del sistema di relazioni fra nuovo Ministero ed agenzie e dei modelli di riferimento per la gestione contabile, del personale e dell'*information technology*.

Nei documenti di impostazione prodotti e nelle relazioni presentate in sede parlamentare sono stati sottolineati quattro aspetti fondamentali:

1) la propedeuticità che la progettazione dei nuovi assetti dell'amministrazione fiscale riveste per poter pervenire, con la nuova legislatura,

⁷ Sul disegno organizzativo proposto e sul suo stato di attuazione si riferisce nel capitolo sul rendiconto del Ministero delle finanze per l'anno 1999.

⁸ La struttura interdisciplinare si avvale del supporto della consulenza organizzativa fornita dalla Consiel Management Consulting, con la quale il 29 dicembre 1999 è stato stipulato un contratto di appalto di servizi per un importo di 5,5 mld. La Consiel svolge compiti generali di analisi istruttoria, assistenza, predisposizione degli strumenti operativi per lo sviluppo dei progetti in cui si articola il piano generale.

alla fusione del Ministero delle finanze e di quello del tesoro, del bilancio e della programmazione economica in un centro unitario di responsabilità sia della spesa che dell'entrata;

2) l'esigenza dell'unitarietà e della coerenza del processo di trasformazione sui diversi versanti;

3) la necessità di radicare nei fatti il cambiamento, non limitandosi a definire il nuovo modello innovativo dell'amministrazione per agenzie, ma sviluppando le condizioni strutturali ed operative destinate ad assecondare il cambiamento stesso ed utilizzando l'innovazione tecnologica e la riqualificazione professionale come fattori di spinta della trasformazione;

4) la piena consapevolezza delle conseguenze derivanti da un impianto generale della riforma fondato su due versanti di pari rilievo e di pari importanza strategica: a) la netta distinzione tra la funzione di indirizzo e di controllo del Ministero e l'autonomia gestionale delle agenzie; b) l'esercizio da parte di queste ultime di funzioni che sono e rimangono interamente pubbliche.

La scelta operativa concretamente compiuta per realizzare l'obiettivo della separazione tra politica e gestione porta ad evidenziare la rilevanza di due componenti della riforma – il ruolo della riprogettanda struttura amministrativa “snella” ed il sistema di relazioni Ministero/agenzie. Per quanto riguarda il primo aspetto, la Struttura Interdisciplinare ha individuato cinque funzioni:

- analisi e realizzazione delle politiche fiscali
- coordinamento generale delle strutture operanti in campo fiscale
- indirizzo e controllo delle agenzie
- comunicazione istituzionale
- gestione del personale e delle risorse.

Una prima considerazione, che a tal proposito si impone, si riferisce al fatto che queste funzioni andrebbero viste nell'ottica del Ministero unificato tesoro/finanze, e non con riguardo alla sola amministrazione fiscale. E ciò, con

riguardo non tanto all'ovvio e scontato assorbimento nelle strutture ministeriali unificate delle funzioni di comunicazione istituzionale e di gestione del personale e delle risorse, ma anche alle funzioni di analisi, coordinamento e indirizzo e controllo in materia di entrate che rimarranno intestate all'unico Dipartimento in cui si concentreranno le strutture centrali del Ministero delle finanze, nonché alle funzioni delle stesse agenzie fiscali. Non si può, infatti, dimenticare che nel 1999 a centri di responsabilità del Ministero del tesoro, del bilancio e delle programmazione sono imputate, in termini di accertamenti, entrate extra tributarie per ben 36.813 mld ed entrate per alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti per altri 38.510, pari, rispettivamente, al 69,1% ed al 97,4% dei due titoli e, nell'insieme, al 10,2% delle entrate finali. E', quindi, di tutta evidenza l'opportunità di intestare alle agenzie fiscali anche queste gestioni di entrata, salvo che per quei casi la cui particolare natura lo renda impossibile. Non sembra, tuttavia, che sia stata in proposito condotta alcuna analisi, sia pure di tipo preliminare. Così come nessuna considerazione è stata svolta in ordine alle conseguenze che andrebbero tratte in termini di riconoscimento dell'opportunità di una gestione operativa unificata per l'acquisizione delle entrate fiscali e di quelle parafiscali, una volta che ne è stato sancito l'obbligo di versamento unificato e la possibilità di reciproca compensazione.

Una seconda considerazione attiene al ruolo che la nuova struttura amministrativa si troverà a svolgere a supporto del Ministro o in proprio, con riguardo a tre adempimenti fondamentali:

1) la predisposizione dell'*atto di indirizzo* - da inviare anche al Parlamento - con il quale il Ministro, in coerenza con i vincoli e gli obiettivi definiti nel documento di programmazione economico-finanziaria, annualmente (entro il mese di settembre) determina, per un periodo almeno triennale, gli sviluppi della politica fiscale, le linee generali e gli obiettivi della gestione tributaria, le grandezze finanziarie e le altre condizioni nelle quali si sviluppa l'attività delle agenzie fiscali. E' un adempimento che evidenzia la prevalente