

## Capitolo VIII

## Ministeri finanziari

- 1. Le politiche della spesa: il Ministero del tesoro del bilancio e della programmazione economica.**
- 2. Le politiche tributarie: il Ministero delle finanze:** 2.1 *Tendenze complessive;* 2.2 *Evoluzione dell'efficienza nella gestione dell'attuazione della politica tributaria;* 2.3 *Recuperi di basi imponibili;* 2.4 *Tendenze del contenzioso;* 2.5 *Adempimento spontaneo dell'obbligazione tributaria;* 2.6 *Innovazione amministrativa.*

**1. Le politiche della spesa: il Ministero del tesoro del bilancio e della programmazione economica.**

Come già riferito nelle precedenti Relazioni<sup>1</sup>, nella logica di ridurre i rischi di esposizione dei titoli del debito pubblico dovuti alle oscillazioni dei tassi, il Tesoro ha proseguito nella politica di allungamento della durata del debito. Ponendo a raffronto la situazione alla fine del 1993 con quella di fine 2000, la componente dei titoli a tasso fisso a medio/lungo termine è più che raddoppiata. Inoltre, dal 1992 ad oggi, la *duration* del debito è più che triplicata, passando da 1,2 anni a 3,7 anni.

La consistenza del debito del settore statale ammonta, a fine 2000, a 2.356.288 mld di lire e presenta, rispetto alla fine del 1999, un incremento su base annua pari a 44.252 mld di lire (+1,9%). Nel 1999, rispetto al 1998, l'incremento era stato pari a

<sup>1</sup> Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1997*, vol. II, tomo I, p. 283; *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1998*, vol. III, tomo I, p. 346; *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1999*, p. 316.

16.232 mld (+0,70%); nel 1998, rispetto al 1997, l'incremento era stato di 42.727 mld (+1,89%).

In termini di rapporto con il PIL, il debito del Settore Statale è così passato dal 107,8% del 1999 al 104,4% del 2000.

Con riguardo, invece, al debito lordo consolidato di tutta la Pubblica Amministrazione, che è l'indicatore da prendere a riferimento per la verifica del relativo parametro del Trattato di Maastricht, a fine 2000, il rapporto debito e prodotto interno lordo si è attestato al 110,2%; è stato così conseguito un risultato migliore rispetto all'obiettivo fissato nella misura dell'112,1% nel D.P.E.F. 2001-2004 (tav. III.1, p. 17).

Nel 1999, il rapporto debito/PIL era stato pari al 114,5%, dato definitivo dopo la revisione della serie storica del PIL effettuata dall'Istat nel marzo 2001<sup>2</sup>.

Pur in un contesto ampiamente all'interno della fascia di convergenza dei tassi<sup>3</sup> richiesta per l'ingresso nell'UEM agli Stati membri non partecipanti (come la Grecia, ammessa all'Unione Monetaria dal 1° gennaio 2001), si è osservato, nel corso dell'anno, un allargamento del differenziale di rendimento tra i titoli italiani e quelli dell'emittente sovrano più significativo dell'Unione, la Germania.

Nelle prospettive del Tesoro, compatibilmente con l'evoluzione della domanda e degli ammontari in scadenza e in un contesto di generale miglioramento della finanza pubblica - richiesto anche dal Patto di stabilità e crescita -, la quota dei titoli a tasso fisso dovrebbe portarsi, nel medio periodo, a rappresentare circa i tre quarti dello *stock* complessivo del debito.

<sup>2</sup> I dati tengono conto della revisione, da parte dell'ISTAT, delle stime del PIL e delle sue principali componenti per il triennio 1997-99. La revisione operata quest'anno non ha carattere metodologico, ma è dovuta, come risulta da una nota diffusa dall'ISTAT in data 1° marzo 2001, ad aggiornamenti intervenuti nelle fonti statistiche utilizzate. In particolare, le stime relative all'anno 1997 si sono potute basare sui dati definitivi delle indagini sui conti delle imprese; le stime 1998 incorporano i risultati provvisori (non disponibili lo scorso anno) delle rilevazioni sui conti delle piccole e medie imprese; per le stime del 1999, sono stati utilizzati i dati dei bilanci definitivi delle grandi imprese finanziarie e di alcune del settore dei servizi. Inoltre, l'ISTAT ha tenuto conto delle revisioni apportate alle statistiche del commercio con l'estero e della bilancia dei pagamenti e dei risultati definitivi dell'indagine sui consumi delle famiglie e sui risultati delle imprese medio-grandi. La revisione verso l'alto, in termini di livello medio nel triennio, è stata pari allo 0,5% del PIL, all'1% per i consumi privati, allo 0,4% per le importazioni e allo 0,2% per le esportazioni.

<sup>3</sup> Il criterio della convergenza dei tassi di interesse prevede che il tasso di interesse nominale a lungo termine di uno Stato membro, osservato in media nell'arco di un anno prima dell'esame, non debba eccedere di oltre 2 punti percentuali quello dei tre Stati membri che hanno conseguito i migliori risultati in termini di stabilità dei prezzi. I tassi di interesse in questione si misurano sulla base delle obbligazioni a lungo termine emesse dallo Stato (possibilmente a dieci anni) o sulla base di titoli analoghi, tenendo conto delle differenze nelle definizioni nazionali.

Per quanto riguarda la distribuzione degli ammontari in scadenza, la politica di allungamento della vita media del debito ha ridotto, in modo consistente, la quota del debito in scadenza ogni anno, portandola nel 2000 a meno di un terzo del totale, contro poco meno della metà del 1995. Tali politiche hanno così conferito carattere strutturale al processo di riduzione e stabilizzazione del costo medio di finanziamento, portando il rendimento ponderato al 4,79% del 2000, contro il 14% del 1992.

Le politiche del Tesoro si sono dunque concentrate nel ridurre l'alea connessa alla volatilità dei tassi, non senza tenere presente il problema del rischio rifinanziamento, peraltro non indipendente dal conseguimento della prima strategia. Infatti, il perseguitamento dell'obiettivo di minimizzare il costo di finanziamento ha spinto il Tesoro ad emettere titoli con un circolante molto elevato, sacrificando in parte l'obiettivo di ridurre la concentrazione delle scadenze. Occorre comunque rilevare che, considerando il totale del debito in titoli di Stato interni, negli ultimi anni la quota di titoli in scadenza entro dodici mesi si è ridotta, passando dal 32% della fine del 1996 al 23,7% di fine 2000. La quota relativa al debito in scadenza in un periodo compreso tra il primo e il quinto anno è salita dal 39,9% al 49,7% del 2000. Permane stabile la quota di titoli in scadenza oltre i cinque anni. D'altra parte, emettendo in prevalenza titoli a tasso fisso, è stato possibile allargare la platea degli investitori interessati a titoli italiani contribuendo, per tale via, a ridurre il rischio rifinanziamento. Inoltre, la variabilità infrannuale degli ammontari di titoli in scadenza è stata ridotta di circa il 25% negli ultimi anni, consentendo un più regolare ricorso al mercato. A tale riduzione ha contribuito anche l'utilizzo del Fondo ammortamento titoli di Stato, anche se le operazioni compiute attraverso tale strumento hanno rappresentato una quota di modeste dimensioni in rapporto al debito complessivo (5,5% dell'attuale *stock* di titoli di Stato).

Al conseguimento dell'obiettivo di contenere il debito pubblico hanno concorso i proventi delle privatizzazioni, che nel periodo 1992 - febbraio 2001, hanno generato incassi per 196.867 mld di lire, di cui 159.666 nella appena conclusa legislatura, pari in media all'1,15% del PIL. Le dismissioni mobiliari dello Stato hanno anche concorso ad elevare la capitalizzazione della borsa italiana, che è passata da circa il 10% del PIL all'inizio degli anni '90 all'attuale 70%.

In materia va, peraltro, evidenziato che l'effetto delle privatizzazioni sullo stock di debito era originariamente (D.P.E.F. settembre 2000) stimato in 65.000 mld. Ad oggi, mancano per realizzare questo obiettivo circa 20-24.000 mld (l'indeterminatezza riguarda l'utilizzo del Fondo di ammortamento per 4.000 mld). Anche i proventi ricavati dalla vendita degli immobili sono inferiori rispetto alle previsioni: finora sono stati incassati 1.300 mld sugli 8.000 attesi.

Nonostante taluni effetti sul versante delle liberalizzazioni, quali ad esempio quello della telefonia mobile, permangono posizioni monopolistiche che non hanno ancora consentito di beneficiare degli effetti di un mercato realmente concorrenziale.

In ordine all'attuazione delle riforme, amministrativa e di bilancio, il Tesoro, portando a compimento il lavoro impostato nel corso del 2000, ha decisamente migliorato la qualità dei nuovi documenti contabili, elaborando per la prima volta la nota preliminare allo stato di previsione della legge di bilancio per il 2001 e presentando una direttiva generale per l'indirizzo dell'azione amministrativa 2001 particolarmente significativa dell'acquisita consapevolezza della centralità della pianificazione strategica degli obiettivi di breve e medio periodo.

Tale mutato approccio è stato valorizzato - a livello "micro" - dall'introduzione della contabilità economico-analitica, dando così attuazione alle specifiche norme introdotte dalla legge di riforma n. 94/97 e dal d.lgs. n. 279/97. A questo proposito, il Tesoro ha presentato appositi elaborati contabili che analizzano i costi delle Amministrazioni centrali dello Stato, offrendo così indispensabili strumenti anche alle altre Amministrazioni per lo svolgimento del controllo di gestione. Sulla base della prima esperienza avviata nel 2000, intenzione del Tesoro è quella di presentare al 30 settembre di ciascun anno, il progetto di bilancio economico accanto a quello finanziario.

In funzione del radicamento della nuova cultura di gestione, va segnalato l'obiettivo contenuto nelle ultime direttive generali dell'azione amministrativa di realizzare un apposito sistema informativo per il controllo di gestione. Nelle intenzioni, ciò avverrà attraverso la realizzazione di quattro sistemi dipartimentali, ciascuno autonomo, ma coordinato con gli altri.

In tale materia, anche in attesa di un maggiore radicamento dell'azione del Servizio di controllo interno del Ministero, l'introduzione delle predette innovazioni, quali il controllo di gestione e la contabilità analitica, offrirà i necessari strumenti di impostazione della pianificazione strategica e di analisi della gestione. Allo stato, peraltro, non si ha evidenza di effettivi passi avanti sul piano della valutazione dei risultati, che peraltro costituisce un momento essenziale del processo circolare: programmazione, gestione, controllo, rimodulazione dei programmi e degli obiettivi.

I progressi - avviati nel 2000 e registrati nel corso del 2001 - sul piano del concreto avvio delle riforme, amministrativa e di bilancio, costituiscono, comunque, un incoraggiante segnale in ordine ad un più incisivo svolgimento delle funzioni ora intestate al Ministero dell'economia e delle finanze dal d.lgs. n. 300/99, essenzialmente incentrate sulla programmazione, gestione, monitoraggio e controllo delle decisioni di finanza pubblica. A tal fine, essenziale strumento di realizzabilità del disegno del legislatore è il rafforzamento, all'interno del Ministero, del ruolo delle nuove tecnologie informatiche, con particolare riguardo alla realizzazione di strumenti di supporto alle decisioni, anche attraverso una più efficiente interconnessione dei sistemi informativi. Particolarmente rilevante, per dare maggiore qualità ai dati di finanza pubblica, è poi la realizzazione di un sistema informativo Tesoro - Banca d'Italia in grado di fornire, in tempi ragionevolmente rapidi, dati sul processo di formazione-copertura del fabbisogno e sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni. Ciò comporta una disaggregazione degli accrediti e delle spese operate dai tesorieri degli enti a valere sui conti di tesoreria.

Ma, a tale ultimo proposito, anche con riferimento alla misura del livello di attuazione della legge n. 94 del 1997 (legge di riforma del bilancio), va evidenziato che permane inattuato l'obiettivo della riorganizzazione dei conti di Tesoreria, in modo che essi siano raccordabili con la gestione dei capitoli di bilancio e delle unità previsionali di base (art. 5, comma 1, lett. f, della legge n. 94 del 1997). E' però significativo che il Ministro del tesoro, nella menzionata direttiva generale per gli indirizzi dell'azione amministrativa del 2001, abbia posto al centro degli obiettivi da conseguire quello della riorganizzazione dei conti di tesoreria.

Tale adempimento, come sempre rimarcato dalla Corte, costituisce, in realtà, il principale obiettivo della riforma del bilancio (art. 5, comma 1, lett. *e* ed *f*): restituire al Parlamento la pienezza della visibilità delle risorse finanziarie statali. In particolare, poi, il raccordo tra bilancio e tesoreria costituisce il presupposto per ricostruire il quadro complessivo delle risorse finanziarie destinate alle aree depresse e per realizzare il monitoraggio della spesa nel Mezzogiorno.

Lo “svuotamento” della Tesoreria, secondo previsioni di fonte ministeriale dovrebbe, peraltro, avvenire entro due o tre anni<sup>4</sup>.

Il conseguimento di tale obiettivo consentirà di potenziare il ruolo del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato nelle sue funzioni di governo, analisi e coordinamento della gestione del bilancio.

Sul versante della prossima riforma del Ministero - per il quale non risulta ancora emanato il regolamento di attuazione -, la nuova configurazione elaborata secondo il modello organizzativo introdotto dal d.lgs. n. 300/99, è mostrata anche da una prima analisi, svolta dalla Corte: ne risulta una provvista di risorse finanziarie, decongestionata da quelle destinate ai trasferimenti, che sono tuttora allocate nello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

Come già sottolineato lo scorso anno, nel 1999, è stato dato avvio al mandato informatico, strumento che si rivelerà estremamente utile specie agli effetti del monitoraggio, oltre che della spesa nelle aree in ritardo di sviluppo, anche delle leggi di spesa, così come richiesto dal d.lgs. n. 279 del 1997 (art. 13).

Ma, a tale ultimo proposito, gli elaborati per leggi di spesa, allegati al rendiconto generale dello Stato, permangono insoddisfacenti, dal momento che essi non sono idonei a rappresentare, di anno in anno, a consuntivo, il dettaglio dell'esito delle diverse autorizzazioni legislative di spesa. Sul punto, va osservato che l'introduzione delle moderne tecnologie dovrebbe favorire operazioni di scomposizione-disaggregazione anche per leggi di spesa, in modo da consentire, come voluto dal legislatore, un più

<sup>4</sup> Cfr. Commissione parlamentare consultiva in ordine alla riforma del bilancio statale ai sensi della legge 3 aprile 1997, n. 94, Resoconto stenografico dell'Audizione del Ministro del tesoro sulle problematiche relative all'istituzione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e allo stato di attuazione del processo di riforma di cui alla legge 13 aprile 1997, n. 94, seduta del 7 febbraio 2001.

approfondito esercizio, da parte della Corte, della funzione di controllo circa l'efficace ed efficiente livello di realizzazione delle politiche pubbliche di settore.

Tale incompleta applicazione del citato disposto dell'art. 13 del d.lgs. n. 279/97 pregiudica, allo stato, la qualità delle informazioni di consuntivo per leggi di spesa, non consentendo un appropriato monitoraggio circa la realizzazione delle politiche di spesa deliberate, attraverso leggi di settore, dal Parlamento.

Tra le innovazioni organizzative più rilevanti, va segnalata quella relativa alla razionalizzazione della spesa per beni e servizi della pubblica amministrazione. Con l'art. 26 della legge finanziaria n. 488/1999, è stato istituito un nuovo soggetto in grado di gestire gli acquisti per le Amministrazioni pubbliche attraverso procedure competitive innovative, trasparenti e vantaggiose. I primi risultati di tale innovazione - che peraltro non ha mancato di indurre una riorganizzazione del Ministero (cfr. d.P.R. n. 147/2001) - sono positivi, avendo generato risparmi per le Amministrazioni. Va inoltre evidenziato che le nuove tecniche di *procurement* gestite dalla Consip, società ora controllata direttamente dal Tesoro, sono state positivamente accolte anche da parte delle amministrazioni non statali, che in base alla citata normativa possono ricorrervi in via facoltativa.

Il Tesoro, nel corso del 2000, ha portato a compimento la programmazione finanziaria di medio-lungo termine, impostata attraverso il D.P.E.F. 2000-2003, di tutte le risorse destinate alle aree depresse nel periodo 2000-2008. Il complessivo quadro finanziario aveva trovato una prima attuazione, nel 1999, con l'approvazione del Programma di sviluppo del Mezzogiorno e con la predisposizione dei Programmi operativi nazionali e regionali, relativamente alle Regioni che rientrano nell'obiettivo 1.

Nel 2000, tale programmazione finanziaria degli interventi nelle aree depresse è diventata operativa, sia attraverso l'approvazione, da parte della Commissione europea, del Quadro comunitario di sostegno 2000-2006 e della maggioranza dei programmi operativi, che con la dotazione delle risorse nazionali aggiuntive per il suo cofinanziamento. Inoltre, si sono conclusi i negoziati relativi all'obiettivo 2 e quelli relativi ai criteri per la concessione degli aiuti di Stato al Centro-Nord.

Il Tesoro ha, inoltre, proseguito, sul versante della programmazione negoziata, alla stipula delle Intese istituzionali di programma e dei relativi strumenti operativi (gli

Accordi di programma quadro), con l'avvio dei completamenti e degli studi di fattibilità.

A queste azioni vanno aggiunte quelle specificatamente volte a favorire lo sviluppo locale, in particolare attraverso i patti territoriali e il ridisegno del sistema di incentivazione con il ricorso alla leva fiscale (art. 8, legge n. 388/2000, che ha istituito il credito d'imposta).

In relazione all'andamento dei patti territoriali, si richiama la deliberazione della Sezione del controllo 98/2000, che ha messo in luce difficoltà nella realizzazione delle azioni programmate, evidenziate sia da indicatori finanziari che occupazionali.

All'azione di pianificazione e negoziazione rimessa al Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, si affianca l'attività del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, che è preposto all'attività di valutazione. A tal riguardo, è in atto la costituzione di una rete di nuclei di valutazione e verifica in tutte le Regioni e nelle principali amministrazioni centrali, che potrà consentire di completare e consolidare il processo di riqualificazione degli investimenti nelle aree depresse.

Sul versante della politica del personale, è stato dato un forte impulso al completamento della riforma (d.lgs. n. 430/97; d.P.R. n. 38/98; d.P.R. n. 154/98) attraverso l'istituzione del ruolo unico del personale, l'unificazione dei fondi di amministrazione per la retribuzione accessoria e lo svolgimento di una contrattazione decentrata, orientata a superare gli squilibri retributivi, salvaguardando anche l'autonomia gestionale dei Dipartimenti.

## 2. Le politiche tributarie: il Ministero delle finanze.

### 2.1 *Tendenze complessive.*

Gli obiettivi di politica tributaria perseguiti nel 2000 si riferiscono a tre punti critici del sistema tributario emersi dal dibattito di questi anni: il livello della pressione fiscale; il carico fiscale gravante sui redditi di lavoro e sulle famiglie; il livello delle aliquote fiscali sulle imprese. A questi vanno, naturalmente, aggiunti il tema dell'evasione fiscale e quello della complessità e dell'onerosità degli adempimenti a carico dei contribuenti, temi in ai quali si collegano gli obiettivi del miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa, da una parte, e della semplificazione degli adempimenti a carico dei contribuenti, dall'altra.

Alla luce di questi obiettivi vanno valutati i risultati del processo di riforma del sistema impositivo e degli interventi di ristrutturazione dell'Amministrazione, dell'unificazione delle dichiarazioni e dei versamenti, della compensazione fra debiti e crediti di imposte (anche se diverse), della telematizzazione del sistema, delle nuove modalità di accertamento (accertamento con adesione, studi di settore), del ricorso su larga scala agli istituti dell'autotutela e dell'interpello.

Gli interventi di politica tributaria varati negli ultimi tre mesi dell'anno 2000 - con il collegato alla finanziaria 2000, con il D.L. n.268/2000 e con la legge finanziaria per il 2001 - rispondono in misura più o meno incisiva alle esigenze di maggior giustizia, equità ed efficienza che sono alla base dei cambiamenti introdotti nel sistema impositivo. E' stata, infatti, ridotta la pressione fiscale - dal 43,1% del PIL nel 1999 al 42,4% - con sgravi complessivi valutati, a regime, in circa 25.000 mld annui, di cui due terzi a favore delle famiglie ed un terzo a favore delle imprese. Si tratta di interventi di un certo rilievo, confermati ed ampliati dalla Finanziaria 2001 e che sembrano suscettibili di essere adeguati nel quadro di una politica fiscale legata al rispetto degli equilibri fissati dall'unione economica e monetaria europea.

La questione che a tal proposito si pone è naturalmente quella di come conciliare riduzione del prelievo e rispetto degli equilibri di finanza pubblica. La strada finora seguita (con le finanziarie per il 2000 e il 2001 e con il D.L. n. 268/2000) è quella di utilizzare a tal fine le eventuali maggiori entrate non riconducibili alla maggiore crescita economica - e sostanzialmente attribuibili, quindi, al recupero dell'evasione - ed

eccedenti rispetto all'esigenza prioritaria di garantire il conseguimento degli obiettivi pluriennali relativi all'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni ed ai saldi di finanza pubblica definiti dal D.P.E.F..

Per quanto riguarda l'evoluzione della spesa legata all'attività di acquisizione delle entrate, va evidenziato che per l'esercizio 2000 si registra un incremento notevole rispetto al biennio precedente. Rispetto al 1999, sono, infatti, aumentati del 30,2% sia gli stanziamenti di competenza (da 54.036 a 70.348 mld), sia la massa impegnabile (da 54.433 a 70.893 mld). In misura ancora maggiore (da 51.624 a 68.228 mld, +32,2%) sono aumentati gli impegni totali. La crescita della spesa è, però, interamente riconducibile all'incremento dei trasferimenti, a loro volta costituiti da rimborsi d'imposta e da altre poste correttive, passati, in termini di impegni effettivi, dai circa 32.000 mld del 1999 ai circa 47.000 del 2000. Le spese di funzionamento per le funzioni istituzionali del Ministero delle finanze sono, invece, diminuite – da 14.107 a 13.544 mld in termini di stanziamenti, e da 12.917 a 12.312 mld, in termini di impegni effettivi in conto competenza. Si tratta, quindi, di un'evoluzione della spesa che appare coerente, da una parte, con l'obiettivo posto sin dall'inizio degli anni '90 di eliminare le "false entrate" costituite da somme indebitamente riscosse, ma di cui non si consentiva il rimborso attraverso la compensazione con debiti di imposta o contributivi, e, dall'altra, con l'obiettivo del miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa.

Tra le altre tendenze che, per quanto riguarda l'attuazione delle politiche tributarie, emergono dall'esame del rendiconto, e sulle quali ci si sofferma di seguito o nei capitoli sulla gestione del bilancio d'entrata e del Ministero delle finanze, sono da segnalare:

- la battuta d'arresto degli introiti in conto capitale, diminuiti di due terzi rispetto al 1999, con la conseguenza di un loro apporto molto modesto al processo di privatizzazione ed alla riduzione dello *stock* del debito, riduzione alla quale sono stati, peraltro, destinati i proventi per le licenze *UMTS* imputati al comparto delle entrate extra tributarie;

- il miglioramento di efficienza nell'attività di acquisizione delle entrate, ma anche il permanere di vaste zone d'ombra legate all'accumulo dei residui di riscossione ed alla scarsa attenzione che viene prestata alla gestione di tali crediti, ed in particolare

all'individuazione ed al superamento delle cause che ne determinano il basso grado di esigibilità;

- l'aumento delle entrate tributarie, ma anche i dubbi e i problemi che si pongono in ordine alla determinazione del peso della componente legata alla riduzione dell'evasione fiscale ed all'esistenza, quindi, dello stesso presupposto per la concessione di sgravi fiscali;

- la minore litigiosità dei contribuenti e la maggiore funzionalità della giustizia tributaria, evidenziate dalla diminuzione dei ricorsi e degli appelli e dall'aumento del numero dei contesti definiti, con conseguente smaltimento dell'arretrato;

- l'ampio processo di innovazione amministrativa fondato sull'istituzione delle Agenzie, ma anche l'affanno determinato dall'*overdose* di cambiamenti realizzati o in corso e di cui sono spia, insieme con lo stesso mancato riscontro alle richieste istruttorie della Corte su profili di primaria rilevanza (controlli fiscali, distribuzione e impiego del personale, referti del Servizio di controllo interno):

- la proliferazione della normazione secondaria, che finisce con il contraddirsi e spesso con il vanificare gli interventi di semplificazione;

- l'involuzione che sembra interessare il funzionamento del sistema di programmazione e controllo (p. & c.);

- l'incerta definizione del sistema di relazioni tra "Ministero snello" e agenzie;

- la contraddizione che potrebbe venirsi a configurare con la contemporanea rinuncia alla gestione diretta del sistema impositivo e l'indebolimento dei sistemi di vigilanza sul corretto svolgimento dell'attività di accertamento e controllo.

## *2.2 Evoluzione dell'efficienza nella gestione dell'attuazione della politica tributaria.*

Pur con tutte le cautele con cui l'esercizio deve essere considerato, si possono raffrontare i risultati di gettito dell'Amministrazione nel suo complesso, e di ciascuno dei tre dipartimenti (sostituiti con le Agenzie dal 1° gennaio 2001), con la relativa spesa di funzionamento. Da tale esercizio emergono indicazioni di un relativo lieve peggioramento per l'insieme del Ministero delle finanze e per il Dipartimento delle entrate ed un miglioramento per gli altri due Dipartimenti. Per quanto riguarda in

particolare il Dipartimento del territorio, il rapporto oneri/risultati<sup>5</sup> continua, tuttavia, ad essere meno favorevole, per il fatto che la relativa “produzione” andrebbe misurata, molto più che per gli altri due dipartimenti, non solo in termini di entrate acquisite, ma anche di servizi resi (mappatura catastale, attività di stima).

Per l’intera Amministrazione, nel 2000 il rapporto oneri/risultati è risultato pari al 2,08% sugli accertamenti ed al 2,20% sulle riscossioni, a fronte, rispettivamente dell’1,99% e del 2,11% nel 1999. Per quanto riguarda, poi, i Dipartimenti, tenendo conto anche delle correlate spese di funzionamento della Guardia di finanza, la spesa risulta maggiore per il Dipartimento delle dogane e II.II. (rispettivamente 1,85% in termini di accertamenti e 1,91% in termini di riscossioni nel 2000, a fronte di 2,16% e 2,26% nel 1999). Per il Dipartimento delle entrate gli analoghi rapporti sono 1,47% e 1,52% nel 2000, a fronte di 1,34% e 1,41% nel 1999<sup>6</sup>.

L’attività di acquisizione delle entrate va valutata anche per quanto attiene alla gestione dei residui attivi da riscuotere, che sono significativamente lievitati nel 2000, raggiungendo, per le entrate tributarie, l’importo di 131.213 mld, con una crescita, sia in valore assoluto (+12.279), sia in termini relativi (+10,32%).

L’importo dei resti da riscuotere è determinato, com’è noto, a seguito dell’analitica classificazione per grado di esigibilità dei crediti, prevista dal comma 2 dell’art. 268 del regolamento di contabilità generale. Anche per il 2000 la classificazione non può, però, essere ritenuta sufficientemente realistica: nonostante l’aumento della quota delle somme riconosciute assolutamente inesigibili ed espunte, pertanto, dal rendiconto (oltre il 39% sul totale, per il Ministero delle finanze: 101.289 mld su 258.858 mld), la quota di residui riscossi è tuttora piuttosto modesta (e non è negli ultimi anni aumentata), non solo se le riscossioni vengono considerate al netto delle somme rimaste da versare alla fine del precedente esercizio, ma anche se si considerano le riscossioni al lordo. Con riferimento alle entrate tributarie, nel primo caso, la quota delle riscossioni nette dei residui, dopo un miglioramento nel 1999 (da

<sup>5</sup> Misurato in termini di incidenza della spesa di funzionamento (impegni effettivi in conto competenza o impegni effettivi totali) sull’importo degli accertamenti o delle riscossioni di competenza.

<sup>6</sup> I risultati di queste analisi, per il modo approssimativo, se non grossolano, con cui vengono determinate le grandezze da raffrontare, hanno un significato meramente orientativo, più affidabile per le comparazioni intertemporali e molto meno per le comparazioni tra diverse strutture.

7,03 a 10,49%), nel 2000 risulta addirittura negativa (-11,31%)<sup>7</sup>. Anche se volessimo prendere per buone le riscossioni dei residui al lordo del da versare dei precedenti esercizi, vediamo che la quota riscossa, aumentata dal 62,18% nel 1998 al 65,78% nel 1999, è scesa a 52,34% nel 2000.

Un indice anch'esso significativo di insoddisfacente gestione dei residui è costituito dall'emergere di un rilevante saldo dei cosiddetti riaccertamenti, la cui importanza va ben al di là della sua stessa entità, anch'essa peraltro rilevante (-28.391 mld per le entrate tributarie nel 2000). Il saldo, fra correttivi in aumento e correttivi in diminuzione, non è esposto direttamente nel rendiconto, ma è calcolabile per ogni voce di bilancio, senza, però, né poter determinare l'importo dei correttivi in aumento e dei correttivi in diminuzione dalla cui somma algebrica origina, né, tanto meno, conoscerne le ragioni. Si tratta di sopravvenienze evidentemente dovute a revisioni contabili che, diversamente da quanto accade per le riduzioni apportate alle somme che restano da riscuotere in rapporto al loro grado di esigibilità e di cui viene dato analiticamente conto in un apposito allegato al Rendiconto, non trovano, non solo giustificazione, ma neppure alcuna trasparente esplicitazione.

In conclusione, quindi, pur dovendosi rilevare una maggiore sensibilità ed un maggiore impegno per il riesame critico dell'effettiva fondatezza e/o esigibilità dei residui attivi, va, da una parte, lamentata l'opacità della gestione contabile legata all'emergere di non giustificati saldi da riaccertamento, e va, dall'altra, osservato che la classificazione per grado di esigibilità delle somme rimaste da riscuotere non viene ancora effettuata in modo realmente *analitico*, mentre non si ha conoscenza delle iniziative concretamente assunte per individuare e correggere le eventuali disfunzioni amministrative che sono alla base della formazione di rilevanti ammontari di crediti erariali infondati e/o inesigibili. L'accumulo non gestito, o quanto meno insufficientemente monitorato, di crediti destinati a restare sulla carta non può non essere visto come un indice eloquente ed incontrovertibile di inefficacia e di inefficienza dell'azione amministrativa.

<sup>7</sup> Per ragioni sostanzialmente attinenti alla gestione dei residui da versare in relazione ai ritardi nelle regolazioni contabili o alla loro effettuazione senza procedere all'emanazione di mandati da commutarsi in quietanza di entrata. Su tali ragioni ci si sofferma ampiamente nel capitolo sulla gestione del bilancio dell'entrata.

### 2.3 Recuperi di basi imponibili.

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

A fronte di questa spesa, i recuperi diretti di basi imponibili ammontano nel complesso, in termini di accertamenti, a 31.252<sup>8</sup> mld, con una riduzione dell'1,53% rispetto al 1999, ed in termini di riscossioni di competenza a 4.142<sup>9</sup> mld, con un aumento di 175 mld e del +4,41% rispetto all'esercizio precedente. Aumentano, sia pure in misura leggermente inferiore alle riscossioni, anche i versamenti di competenza – da 3.632 a 3.749<sup>10</sup> mld, con una variazione di +117 mld (+3,2%).

Ne consegue un netto miglioramento del rapporto risultati/oneri, quale che sia la grandezza assunta come misuratore dei risultati: in termini di accertamenti, si passa da 3,7 nel 1999 a 4,01 nel 2000; in termini di riscossioni di competenza, da 0,46 a 0,53; in termini di risultati di cassa (versamenti), da 0,42 a 0,48. Per quanto riguarda l'efficienza dell'azione svolta, si ha, quindi, un miglioramento dell'8,4%, se si guarda agli accertamenti, del 15,2%, se si guarda alle riscossioni, e del 14,3%, se si guarda ai versamenti. Il maggior incremento di efficienza in termini di riscossioni e di versamenti si spiega con l'aumento della quota di accertamenti riscossi – dal 12,5 al 13,25% - che induce a ritenere che sia migliorata, da una parte, la capacità di riscuotere e, dall'altra, più a monte, la qualità degli stessi accertamenti per quanto riguarda la sostenibilità dei rilievi e la solvibilità degli obbligati. Relativamente alla misurazione dell'aumento di efficienza con riguardo ai versamenti, va, peraltro, fatto notare che la variazione è inferiore a quella delle riscossioni di competenza, in quanto nel 2000 la quota dei resti da versare risulta maggiore di quella del 1999 (9,5% rispetto a 8,4%).

<sup>8</sup> Di cui 19.230 mld per maggiore imposta accertata e 12.122 mld per sanzioni ed interessi.

<sup>9</sup> Di cui 3.201 mld per maggiore imposta accertata e 941 mld per sanzioni ed interessi. La quota di accertamenti riscossa è del 16,65% per la prima componente e del 7,76% per la seconda.

<sup>10</sup> Di cui 2.991 mld per maggiore imposta accertata e 758 mld per sanzioni ed interessi. La quota delle riscossioni versate è del 93,44% per la prima componente e dell'80,55% per la seconda.

Anche per le attività di accertamento e controllo svolte dai singoli dipartimenti è possibile operare un raffronto fra risultati di gettito conseguiti e spesa corrispondentemente impegnata, considerando, naturalmente, per la quota appropriata, anche la spesa riferita alla Guardia di finanza.

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

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

#### 2.4 *Tendenze del contenzioso.*

L'anno 2000 fa registrare la continuazione della tendenza alla diminuzione delle controversie tributarie, anche se ad un ritmo meno marcato del 1999. I ricorsi pervenuti presso le Commissioni tributarie provinciali sono scesi, infatti, a 239.744, rispetto ai 260.615 del 1999, con una diminuzione dell'8%, a fronte della riduzione dell'11,3% dell'anno prima. Gli appelli pervenuti alle Commissioni tributarie regionali, da parte loro, sono leggermente aumentati: dopo il drastico calo (-21%) verificatosi lo scorso anno, il numero degli appelli pervenuti è stato di 59.638, con un incremento del 4,8% rispetto all'anno prima.

E' diminuito anche il numero dei ricorsi e degli appelli definiti (rispettivamente - 8,9% e - 4,2%), ma è, tuttavia, continuato lo smaltimento dell'arretrato. I ricorsi definiti dalle Commissioni tributarie provinciali sono stati, infatti, 483.902, pari a più del doppio (2,02) di quelli pervenuti, in linea con quanto verificatosi negli anni precedenti (1,82 nel 1998 e 2,04 nel 1999). Elevato anche il rapporto appelli definiti/appelli pervenuti (1,67 nel 2000, rispetto a 1,49 del 1998 e 1,83 del 1999), se si considera che, complessivamente, presso le Commissioni tributarie regionali, in pratica, non c'è più arretrato.

E' evidente il ruolo che nella riduzione del contenzioso stanno avendo alcuni istituti tributari ai quali si sta facendo sempre più ampio ricorso, dall'accertamento con adesione all'autotutela, dagli studi di settore al diritto di interpello.

Per quanto riguarda gli esiti, l'analisi dei dati evidenzia un ulteriore aumento della percentuale di accoglimento dei ricorsi e di soccombenza dell'Amministrazione in appello. Tenendo anche conto della già segnalata tendenza alla diminuzione del numero dei ricorsi, ciò può essere spiegato con lo sfoltimento delle controversie meno sostenibili, reso possibile dai nuovi istituti tributari e in particolare dall'accertamento con adesione, con la conseguenza che i gravami vengono proposti dai contribuenti in presenza di un *fumus boni iuris* sicuramente più fondato.

Nel 2000, è stato accolto il 27% dei ricorsi, rispetto al 25% nel 1999 ed al 23% nel 1998. Vanno, poi, aggiunti i ricorsi parzialmente accolti: 10%, rispetto all'8% del 1999 ed al 9% del 1998. In primo grado, quindi, i rigetti dei ricorsi dei contribuenti sono nel 2000 scesi al 63%, rispetto al 68% del 1998 ed al 67% del 1999. Andamento