

violazioni alla normativa tributaria, e, dall'altra, con le misure - legislative ed organizzative - di dissuasione dei comportamenti evasivi¹⁰.

Per quanto riguarda il primo profilo, si è visto che l'andamento dei versamenti delle quattro maggiori imposte (IRPEF, IRPEG, ILOR e IVA) è stato, a partire dal 1999, influenzato, prima, dal venir meno dell'apporto dei c.d. "omessi versamenti" - che avevano riguardato prevalentemente l'IVA e si erano concentrati nell'anno 1998, con una quota solo residuale nel 1999 - e, poi, dalla rilevante crescita delle entrate relative all'accertamento con adesione.

Per quanto attiene, invece, agli effetti di maggior gettito ascrivibili all'accresciuta adesione spontanea indotta dalla percezione da parte dei potenziali evasori di una maggiore capacità di deterrenza e di dissuasione dell'Amministrazione, l'indagine svolta ha portato a risultati contraddittori in sede di quantificazione della quota di maggior gettito residuale, al netto, cioè, dagli effetti degli andamenti macro-economici e dalle innovazioni normative (positiva per il 2000, ma negativa per il 2001 ed ulteriormente differenziata fra un anno e l'altro, a seconda che si utilizzino i dati di competenza o quelli di cassa). La ragione è da ricercarsi nel fatto che i risultati della stima della "variazione non spiegata" (dalle innovazioni legislative e dalle variazioni macro-economiche), oltre agli effetti di minore evasione per adesione spontanea indotta dalla maggiore deterrenza, riflettono, anche e soprattutto, l'influenza di un coacervo di altri fattori più o meno erratici e casuali (possibili errori nelle stime ex ante degli effetti delle innovazioni legislative e sostanziale impossibilità, allo stato, di pervenire ad affidabili valutazioni ex post; errori nella determinazione dei coefficienti di elasticità di variazione del gettito; altre ragioni tecniche specifiche e contingenti). Con tutte le conseguenze che sarebbero da trarsi anche in ordine all'accuratezza ed alla relativa affidabilità delle valutazioni contenute nelle relazioni tecniche ai provvedimenti di entrata.

Va, peraltro, rilevata l'impossibilità di pervenire a valutazioni attendibili neppure parziali, riferibili a specifici interventi. La stessa Amministrazione è, infatti, giunta alla conclusione di non essere in grado di poter conoscere in che modo e in quale misura la riforma fiscale sviluppatasi a partire dal 1997 in avanti (in particolare con la riforma sulla tassazione delle attività finanziarie e con l'introduzione dell'IRAP) abbia influenzato la determinazione delle basi imponibili in ciascuno degli ultimi esercizi finanziari. Così come nessuna valutazione affidabile può essere data neppure degli effetti di adesione spontanea legati a specifici provvedimenti, ivi compresi gli studi di settore che hanno impegnato per anni risorse notevoli e

¹⁰Il riferimento è, in particolare, al referto, approvato il 18 giugno 2002 dal competente I Collegio della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, relativo all'indagine 1.2 Categoria I Acquisizione e gestione delle entrate – Deliberazione n.11/2001/G del 15 febbraio 2001, concernente i risultati conseguiti in termini di recupero di materia imponibile evasa negli esercizi finanziari 1999 e 2000.

continuano ad esser presentati come risolutivi per assicurare l'adesione di categorie di contribuenti ritenute ad alto rischio fiscale, perché numerose, sospettate di essere scarsamente fedeli e difficili da controllare (trattandosi di categorie di contribuenti ad autotassazione). Né è stato possibile pervenire ad una quantificazione sulla quale convenissero le Agenzie del territorio e delle entrate e il Dipartimento di politiche fiscali per quanto riguarda gli effetti di ampliamento della base imponibile prodotti dallo smaltimento dell'arretrato del Catasto.

A conclusione dell'indagine è, quindi, emersa la constatazione che l'Amministrazione non sia nel suo complesso attrezzata – né abbia in corso adeguati programmi per farlo - sul piano della possibilità di diretta, automatica, tempestiva, analitica ed affidabile rilevazione dei dati necessari per valutare, non solo e non tanto teoricamente ex ante, ma anche e soprattutto concretamente ex post, a consuntivo, i risultati delle manovre di bilancio e delle singole misure, legislative o amministrative, adottate. Così come ci si deve interrogare sulla reale convenienza di misure di apparente semplificazione, qual è quella del recente dimezzamento del numero dei codici tributi, che, senza costituire un effettivo alleggerimento degli oneri per i contribuenti, hanno il sicuro effetto di far perdere la conoscenza di altre informazioni utili per il monitoraggio delle entrate a livello disaggregato, e quindi per la gestione consapevole e tempestiva della politica economica. In modo analogo, informazioni che sarebbero sicuramente utili per la valutazione dei risultati di specifiche gestioni di entrata sono precluse dal persistente rifiuto della RGS di disaggregare i capitoli "sommatoria" ed i capitoli "calderone" che sono stati individuati e segnalati a conclusione di precedenti indagini della Corte per i problemi di opacità che ne derivano.

Questi interrogativi acquistano una valenza ancora maggiore se si presta attenzione alla stima del permanere di un livello di evasione ancora piuttosto elevato (18-20% del PIL o 30% della base imponibile), come sembra confermato anche dalle conclusioni che si possono trarre da raffronti recentemente operati nell'ambito della stessa Amministrazione tra i dati del valore aggiunto ai costi dei fattori calcolato dall'ISTAT ai fini della contabilità economica nazionale e la base imponibile IRAP nel settore privato¹¹.

Il rendiconto 2001 ha fatto segnare una sensibile crescita dell'incidenza delle entrate finali intestate all'ex Ministero delle finanze, che sono passate dall'89,3 al 92,7% del totale in termini di accertamenti, e dall'89,8 al 93,1%, in termini di riscosso di competenza. Considerando l'aggregato complessivo facente capo al neo Ministero dell'economia e delle finanze, l'incidenza sul totale raggiunge nel 2001 il 99%, in termini di accertamenti, ed il

¹¹ Agenzia delle entrate – Documenti di lavoro dell'Ufficio Studi – 2002/1 "Nota metodologica per effettuare un confronto tra i dati IRAP e di Contabilità Nazionale nel settore privato"

99,2%, in termini di riscossioni di competenza¹². Si è venuto, così, ad effettivamente concentrare l'attività di acquisizione delle entrate in un'unica amministrazione, con l'anomalia, però, che la componente delle entrate ex Tesoro continua ad essere gestita secondo le modalità tradizionali, e non già dalle Agenzie fiscali, che restano responsabili della sola componente riferibile all'area "finanze". Si tratta di un elemento che richiede un'attenta riconsiderazione, tenendo presenti le conclusioni di precedenti indagini della Corte che hanno richiamato l'attenzione sui risultati del tutto insoddisfacenti o comunque molto poco decifrabili proprio della gestione delle entrate extra tributarie dell'ex Ministero del tesoro¹³.

Pur con tutte le cautele con cui l'esercizio deve essere considerato, è anche possibile raffrontare i risultati di gettito dell'Amministrazione nel suo complesso con la relativa spesa di funzionamento. Da tale esercizio, dopo il peggioramento registrato lo scorso anno, emergono indicazioni di un relativo miglioramento per l'insieme dell'ex Ministero delle finanze rispetto, non solo al 2000, ma anche al 1999¹⁴. Infatti, l'incidenza degli impegni effettivi è nel 2001 risultata per l'intera Amministrazione pari all'1,78% sugli accertamenti ed all'1,95% sulle riscossioni di competenza, a fronte, rispettivamente, del 2,08% ed al 2,20% nel 2000 e dell'1,99% e del 2,11% nel 1999. I risultati di quest'analisi, per il modo necessariamente approssimativo, se non grossolano, con cui vengono determinate le grandezze da raffrontare, ha, come già premesso, valore meramente orientativo, ma comunque di una certa significatività se ci si limita a comparazioni intertemporali e non tra diverse strutture¹⁵.

Tra le altre tendenze che emergono dall'esame del rendiconto, e sulle quali ci si sofferma più diffusamente nel seguito del capitolo, sono da segnalare:

- l'elevata dinamica della componente delle entrate extra tributarie intestata all'ex Ministero delle finanze, e ciò per effetto soprattutto della crescita delle somme per sanzioni in corrispondenza alla lievitazione degli accertamenti di maggiore imposta contabilizzati nel Titolo I;

- la significativa crescita (da 116 a 150 mld), pur nella relativa modestia della loro entità, delle entrate patrimoniali derivanti dalla vendita di immobili e di altri cespiti, effettuata

¹² Disaggregando per Titolo, l'incidenza delle entrate di spettanza del Ministero dell'economia e delle finanze è del 100% per il Titolo I, del 91,4% e del 34%, rispettivamente in termini di accertamenti e di riscossioni di competenza, per il Titolo II, e del 95,9% per il Titolo III.

¹³ Il riferimento è al referto sull'analisi delle possibili disfunzioni gestionali sottostanti ad alcune tipologie delle entrate extra tributarie emerse come "critiche" a seguito delle indagini precedentemente svolte - Indagine programmata dall'Adunanza plenaria della Sezione del controllo con deliberazione n.15/2000 del 10 febbraio 2000 (n.2 Gestioni di Entrata)

¹⁴ Anche per effetto dell'aumento delle entrate di competenza accertate (+5,6% a fronte di -0,3% nel 2000) e rimosse (+3,5% rispetto a +3,5% nel 2000).

¹⁵ Tale possibilità è, peraltro, per quest'anno preclusa, in quanto, come si è detto, non è stato possibile disporre in tempo utile dei bilanci delle Agenzie.

direttamente dai servizi del demanio, esclusi dai programmi di conferimento ai fondi immobiliari e dalle cartolarizzazioni;

- il permanere nella gestione delle entrate tributarie 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;

- le incertezze e le contraddizioni che emergono dall'esame dell'attività di controllo, che, mentre nel comparto delle imposte dirette registra timidi sforzi di razionalizzazione delle scelte delle fonti di innesco e delle tipologie di contribuenti in relazione ai risultati concretamente conseguibili in termini di maggiore imposta media accertata, evidenzia anche, in generale, una produttività marginale dei controlli rapidamente decrescente e, più in particolare, risultati chiaramente insoddisfacenti ed incongruenze altrettanto evidenti nelle scelte relative ai controlli IVA;

- l'arresto delle tendenze al calo della litigiosità dei contribuenti ed al miglioramento della funzionalità della giustizia tributaria, evidenziato dalla stazionarietà, con un leggero incremento rispetto all'anno precedente, dei ricorsi e degli appelli e con un ridimensionamento del rapporto - comunque sempre favorevole e prossimo al doppio - fra ricorsi e appelli definiti e ricorsi ed appelli pervenuti, per effetto della lentezza con cui vengono affrontati e risolti i problemi dell'organizzazione della giustizia tributaria, a cominciare dai tempi di sostituzione dei giudici che raggiungono i limiti di età. A ciò si aggiunge la nuova strozzatura che si è venuta a creare per gli appelli in Cassazione, i cui tempi di trattazione hanno già raggiunto ritardi inaccettabili;

- il proseguimento della tendenza all'aumento della percentuale di accoglimento dei ricorsi e degli appelli dei contribuenti da parte delle Commissioni tributarie, in ragione del preventivo uso da parte dei contribuenti stessi degli istituti alternativi al contenzioso, a meno di non essere convinti dell'infondatezza della pretesa del fisco;

- le notevoli perplessità che insorgono, per quanto riguarda l'attività svolta, in ordine all'affidabilità dei raffronti operati fra il 2000 ed il 2001, posto che l'Amministrazione ha quest'anno fornito dati per il 2000 (nel caso del contenzioso) e per il 1999 (nel caso dei controlli fiscali eseguiti) che si differenziano notevolmente da quelli resi disponibili negli anni precedenti.

2. Analisi del rendiconto della spesa.

Tabella 1

STANZIAMENTI DEFINITIVI*(in miliardi di lire)*

CDR	2001	CDR	2000	1999
1-Gabinetto	82,5	1-Gabinetto	67,2	73,1
2-Dipartimento politiche fiscali	12.118,8	2-Segretariato	91,7	105,7
3	0,0	3-Aff. generali	662,3	328,3
4	0,0	4-Dip. Entrate	8.791,7	7.622,0
5	0,0	5-Dip. Territorio	1.796,4	1.787,7
6	0,0	6-Dip. Dogane	1.143,0	1.177,8
7-Guardia finanza	6.140,7	7-Guardia finanza	6.346,9	5.754,1
TOT	18.342,0		18.899,2	16.848,7
Poste correttive e compensative	67.976,6		51.449,1	37.187,1
TOT GENERALE	86.318,6		70.348,3	54.035,8

Tabella 2

IMPEGNI EFFETTIVI COMPETENZA*(in miliardi di lire)*

CDR	2001	CDR	2000	1999
1-Gabinetto	70,3	1-Gabinetto	63,7	64,0
2-Dipartimento politiche fiscali	11.853,7	2-Segretariato	79,0	83,7
3	0,0	3-Aff. generali	398,2	313,3
4	0,0	4-Dip. Entrate	8.243,3	6.862,0
5	0,0	5-Dip. Territorio	1.552,9	1.509,3
6	0,0	6-Dip. Dogane	1.042,6	1.127,0
7-Guardia finanza	5.794,3	7-Guardia finanza	5.689,1	5.517,8
TOT	17.718,3		17.068,8	15.477,1
Poste correttive e compensative	67.075,0		51.017,9	35.816,2
TOT GENERALE	84.793,3		68.086,7	51.293,3

2.1 Analisi complessiva.

Nel biennio 2000-01 per il complesso dell'amministrazione finanziaria sono cresciuti, in termini di competenza, sia gli stanziamenti (+22,8%) che gli impegni effettivi (+24,6%), anche se in misura inferiore a quella registrata tra il 1999 e il 2000 (rispettivamente +30,2% e +32,2%). La massa impegnabile è passata dai 70.893 mld del 2000 agli 87.477 mld (+23,4%), con un rapporto tra impegni totali e massa impegnabile salito al 98,06% (96,2% nel 2000).

Anche sul fronte della massa spendibile i dati mostrano un andamento di crescita sostenuto (+22,14%), in valore assoluto da 80.466 mld a 98.277 mld. I pagamenti totali sono cresciuti in misura maggiore (+29,6%), da 65.762 mld a 85.217, e, di conseguenza, si è avuto un lieve incremento dell'incidenza sulla massa spendibile, dall'81,7% all'86,7%.

I residui propri finali rispetto al 2000 hanno registrato una contenuta riduzione, passando da 10.799,5 a 9.534,2 mld con una contrazione dell'11,8%. Di questi residui, ben 9.236,5 mld risultano di competenza del Dipartimento per le politiche fiscali (DPF), con una concentrazione sulla categoria 10 del SEC 95, *poste correttive e compensative*, che presentano circa 5.011,1 mld di residui propri finali. Nel complesso, l'Amministrazione presenta una velocità di smaltimento dei residui (rapporto tra i pagamenti sui residui e i residui iniziali) pari solo al 53%, ma comunque superiore al corrispondente rapporto per il complesso della spesa pubblica (47%).

Come per i precedenti esercizi finanziari, l'incremento della spesa è dovuto ad una notevole crescita dei trasferimenti connessi ai rimborsi di imposta ed alle altre poste correttive, voce che ha registrato circa 68.000 mld di stanziamenti e 67.000 di impegni effettivi, a fronte dei circa 51.000 mld per entrambi gli aggregati per il 2000. Questo ha comportato la forte incidenza della voce *interventi* sul complesso degli stanziamenti (86,0%) e degli impegni effettivi (86,5%), incidenze, queste, in crescita rispetto al 2000 (rispettivamente +72% e +73,8%). Di conseguenza risultano sempre più marginali le spese di *funzionamento* (8,6% degli stanziamenti e 8,4% degli impegni effettivi) e di *investimento* (1,6% e 1,5%), queste ultime relative a demanio, patrimonio e informatica di servizio.

Questa articolazione della spesa si riscontra anche nei dati per titoli e categorie economiche del SEC95, che confermano il peso preponderante delle spese correnti (98,4% degli stanziamenti e 98,5% degli impegni effettivi) e, all'interno di queste, della categoria *poste correttive e compensative* (all'incirca pari al 79% delle due voci), e quindi il peso marginale delle risorse destinate alle spese in conto capitale, impiegate sulle categorie *investimenti fissi lordi e acquisti di terreni* (pari circa all'1,5% sia delle risorse stanziare che di quelle impegnate).

2.2 Analisi per centri di responsabilità.

La riorganizzazione del Ministero non consente un facile confronto intertemporale. Infatti, il passaggio dalla precedente struttura per dipartimenti all'attuale, con la costituzione delle Agenzie fiscali, ha determinato anche la soppressione del *Segretariato generale* e della *Direzione Generale degli Affari generali e del personale*, nonché lo sdoppiamento del Dipartimento del territorio nelle due Agenzie *Territorio e Demanio*.

A seguito della riforma la spesa è articolata su tre centri di responsabilità:

A) Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, cui sono riconducibili le spese proprie del Gabinetto, nonché quelle relative al *Secit*, Alla *Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze* e al *Servizio per il controllo interno (Sinco)*;

B) Dipartimento per le politiche fiscali (DPF), le cui spese possono essere così sintetizzabili:

- spese per il funzionamento (personale, beni e servizi, servizi di riscossione, CAF, edilizia di servizio e informatica di servizio)
- trasferimenti alle Agenzie fiscali per gli oneri di gestione e per i programmi di investimento
- gestione residui dei tre soppressi dipartimenti
- fondi destinati ai rimborsi delle imposte ed alle poste correttive

C) Guardia di finanza, la cui tipologia di spesa è rimasta invariata.

La spesa del DPF, sulla base dell'aggregazione dei dati per *unità di voto*, è la seguente:

Tabella 3

(in miliardi di lire)

Voci di spesa	Stanziamenti definitivi	Impegni effettivi di competenza
FUNZIONAMENTO	3.320,10	3.075,31
AGENZIE		
Agenzia entrate	4.726,85	4.726,32
Agenzia demanio	392,23	392,23
Agenzia territorio	886,35	886,35
Agenzia dogane	1.059,35	1.059,35
GESTIONE RESIDUI EX DIPARTIMENTI		
Dip Entrate	0,36	0,36
Dip Dogane	4,24	4,24
Dip Territorio	0,84	0,78
CANONI RADIOTELEVISIVI	2.652,89	2.652,89
ALTRE SPESE	42,53	42,53
TOTALE	13.085,74	12.840,36
RIMBORSI DELLE IMPOSTE E POSTE CORRETTIVE	67.009,63	66.088,25
TOTALE GENERALE	80.095,37	78.928,61

Come si evidenzia dalla tabella n. 3, i dati relativi al DPF risultano poco trasparenti, costituendo la sommatoria di voci molto disomogenee, delle quali solo quelle relative al funzionamento possono ritenersi effettivamente riconducibili al centro di responsabilità vero e proprio.

Da sottolineare che i residui dei soppressi dipartimenti risultavano ancora molto elevati nel *provvedimento di assestamento*, essendo pari a circa 2.800 mld (dei quali circa 1900 relativi al dipartimento delle entrate). Nello stesso *provvedimento* non risultavano stanziamenti. Infatti, quelli evidenziati nella tavola, se pur minimi, sono intervenuti successivamente, a seguito della ri-istituzione di una serie di capitoli finalizzata allo smaltimento della pregressa situazione debitoria dei dipartimenti.

Con riferimento alle Agenzie, per ciascuna di loro gravano sul DPF tre capitoli, due di parte corrente – per gli oneri di gestione e l'incentivazione del personale – ed uno in conto capitale, per i programmi di investimento. L'innovazione nella struttura organizzativa comporta la quantomeno non agevole confrontabilità dei dati delle Agenzie con quelli relativi ai dipartimenti: per esempio, le Commissioni tributarie erano precedentemente incardinate nel Dipartimento entrate ed oggi sono collocate nell'ambito del DPF.

Per il Gabinetto e la Guardia di finanza si rilevano dati simili a quelli dello scorso biennio, sia per gli stanziamenti che per gli impegni effettivi.

L'andamento gestionale per i centri di responsabilità può essere sintetizzato anche dagli indicatori finanziari, per quanto detto sopra poco confrontabili, però, con il passato.

(valori percentuali)

Centri di responsabilità	Impegni tot./massa impegnabile	Pagamenti tot./massa spendibile	Velocità smaltimento residui	Velocità gestione spesa
Gabinetto	85,13	51,86	44,16	64,93
DPF	98,54	86,64	53,54	92,72
Guardia di finanza	92,05	88,26	40,77	97,58
Totale	98,06	86,71	52,99	93,03

Gli indicatori risultano per l'intera amministrazione complessivamente più favorevoli di quelli calcolati per la spesa finale dello Stato. Più elevati sono, infatti, i rapporti impegni totali/massa impegnabile (98,06 rispetto a 95,84) e pagamenti totali/massa spendibile (86,71 rispetto a 80,39), così come maggiori risultano la velocità di smaltimento residui (52,99 rispetto a 47,22) e la velocità di gestione della spesa (93,03 rispetto a 90,43).

L'evoluzione della spesa dell'ex Ministero delle finanze appare positiva anche in termini di raffronti intertemporali: tutti gli indicatori superano quelli dello scorso anno, che, a loro volta,, e con l'eccezione della velocità di smaltimento residui, erano maggiori di quelli del 1999. In particolare:

- il rapporto impegni totali/massa impegnabile è passato dal 94,6 del 1999 al 96,2 nel 2000 ed al 98,06 nel 2001;
- il rapporto pagamenti totali/massa spendibile è aumentato da 78,3 nel 1999 a 81,7 nel 2000 ed a 86,71 nel 2001;
- la velocità di smaltimento residui, che aveva subito una netta caduta nel 2000 (33,9 rispetto a 64,6 nel 1999), è risalita a 52,99;
- la velocità di gestione della spesa è passata da 86,1 nel 1999 a 91,5 nel 2000 ed a 93,03 nel 2001.

L'analisi per centro di responsabilità evidenzia una performance nettamente inferiore alla media per il Gabinetto e superiore alla media per la Guardia di finanza, che se ne discosta in negativo solo per la velocità smaltimento residui (40,77 rispetto a 52,99). Solo per la Guardia di finanza è possibile operare un confronto anche intertemporale: rispetto al 2000 si evidenzia un miglioramento per i primi tre indicatori (passati, rispettivamente da 88,5% a 92,05%, da 84,9% a 88,26% e da 37,9% a 40,77%), ed un valore invariato per la velocità di gestione della spesa (97,7% nel 2000 e 97,6% nel 2001).

2.3 Analisi per funzioni obiettivo.

Rispetto alle funzioni obiettivo relative agli esercizi finanziari 1999 e 2000, si è reso necessario aggiungere, d'intesa con l'Amministrazione, due funzioni per adeguare l'analisi della Corte alla nuova struttura organizzativa. In particolare, con specifico riferimento al DPF, sono state costruite due funzioni di quarto livello:

- Supporto all'elaborazione delle politiche fiscali e dei relativi piani di attuazione, che al quinto livello si riferisce: alle analisi, elaborazioni e valutazioni in materia di politica economico-fiscale, e di normativa giuridico-tributaria; allo sviluppo del decentramento; alla comunicazione istituzionale.
- Regolazione, coordinamento e controllo del sistema della fiscalità, riferita, al quinto livello: alla regolazione e verifica dell'azione tecnico-amministrativa delle Agenzie, alla regolazione e controllo dell'azione tecnico-amministrativa degli enti della fiscalità, al coordinamento con il sistema delle autonomie regionali e locali, al coordinamento del sistema informativo della fiscalità.

Inoltre, per la funzione relativa alla gestione e manutenzione del demanio e del patrimonio sono stati aggiunti due quinti livelli relativi alla vendita degli immobili ed alla loro valorizzazione.

L'Amministrazione ha provveduto ad imputare ai quinti livelli i capitoli di spesa. In proposito è però necessario tenere conto di una serie di precisazioni che sconsigliano di effettuare un confronto dei dati con quelli degli esercizi precedenti, come, peraltro, avverte la stessa Amministrazione con una nota del Capo del dipartimento del 27 maggio. Nella suddetta nota si precisa che, dopo l'emanazione del d.m. n. 1390 del 2000, il Ministero ha operato, in attesa dell'emanazione del regolamento di organizzazione del dipartimento, con le precedenti strutture del Segretariato, degli Affari generali, della Direzione centrale per la fiscalità locale e delle Segreterie delle Commissioni tributarie. Questo ha comportato che i per i primi mesi dell'esercizio 2001 la rendicontazione fosse basata sulle precedenti funzioni del *Segretariato* e degli *Affari generali*, e solo in seguito venisse riclassificata in relazione alle funzioni obiettivo della Corte. Tale operazione di imputazione dei capitoli ha, peraltro, interessato solo quelli effettivamente gestiti dal Dipartimento, mentre per tutti i capitoli relativi alla gestione dei residui propri dei soppressi dipartimenti (circa 180), si è reso necessario applicare le percentuali di imputazione relative all'esercizio 2000, come avverte anche la stessa Amministrazione, "...con un certo grado di approssimazione"¹⁶.

Infine va sottolineato che, mentre in passato la spesa globalmente attribuita alle funzioni era composta:

1. dalla spesa diretta e indiretta relativa alle strutture operative (dipartimenti e Guardia di finanza)
2. dalla spesa indiretta riconducibile ai centri di responsabilità non operativi (Gabinetto, Segretariato e Affari generali) per l'esercizio 2001 la spesa di cui al punto 1 è relativa al solo DPF (a parte la Guardia di finanza).

Le Agenzie hanno provveduto ad imputare, sulla base delle ore/uomo, i capitoli di propria competenza, e in particolare:

- L'Agenzia delle entrate sulle funzioni: gestione dei tributi, prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari e servizi fiscali;

¹⁶ A questo si deve aggiungere che tutta la costruzione per funzioni si "regge" su un'unica percentuale, basata sugli stanziamenti, che la Corte applica a tutti gli aggregati contabili, con le conseguenti distorsioni che ne possono derivare.

- l'Agenzia delle dogane sulle funzioni: gestione dei tributi, prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari, servizi fiscali, contrasto alla criminalità e supporto fiscale alle amministrazioni pubbliche;
- l'Agenzia del territorio sulle funzioni: gestione dei tributi, prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari, servizi fiscali, supporto all'elaborazione delle politiche fiscali e relativi piani di attuazione e supporto fiscale alle amministrazioni pubbliche;
- l'Agenzia del demanio sulla funzione gestione e manutenzione del demanio e del patrimonio.

Ai fini di un'analisi dei dati contabili, va premesso che le funzioni individuate per il Ministero sono essenzialmente connesse alle missioni istituzionali allo stesso affidate in relazione alla gestione delle entrate (*gestione dei tributi, prevenzione e violazione agli obblighi tributari, servizi fiscali, gestione e manutenzione del demanio e del patrimonio, supporto fiscale alle amministrazioni pubbliche*).

A latere è presente una serie di funzioni residuali riconducibili alle altre attività di competenza della Guardia di finanza: o direttamente connesse alla sfera finanziaria e fiscale, come il *contrasto alla criminalità* e il *concorso alla vigilanza in materia valutaria*, o riconducibili alla specificità militare del Corpo, come gli *interventi in caso di calamità* o a *tutela dell'ambiente* o del *patrimonio artistico*.

A parte va, infine, tenuta la funzione relativa ai *Rimborsi delle imposte e poste correttive*, che, come visto, assorbe una quota molto rilevante della spesa dell'amministrazione, ma è riconducibile in grossa parte ad automatismi per i rimborsi dei crediti di imposta. Questo comporta, per la funzione, valori degli indicatori finanziari superiori a quelli medi dell'amministrazione, soprattutto per quanto riguarda la velocità di smaltimento dei residui (61,7% contro 52,99%).

Pertanto si è costruito il seguente prospetto relativo alle sole funzioni istituzionali:

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi			Impegni effettivi competenza		
	2001			2001		
	mld di lire	% su tot. Funzioni istituzionali	% su tot. 4° livello	mld di lire	% su tot. Funzioni istituzionali	% su tot. 4° livello
1.1.2.10 Gestione dei tributi	4.791,8	39,5	100,0	4.789,9	40,2	100,0
1.1.2.10.1 Imposte sul reddito, IVA e Imposta di registro	1.964,9	16,2	41,0	1.964,3	16,5	41,0
1.1.2.10.2 IVA intracomunitaria	292,0	2,4	6,1	292,0	2,4	6,1
1.1.2.10.3 Valori bollati	301,0	2,5	6,3	301,0	2,5	6,3

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi			Impegni effettivi competenza		
	2001			2001		
	mld di lire	% su tot. Funzioni istituzionali	% su tot. 4° livello	mld di lire	% su tot. Funzioni istituzionali	% su tot. 4° livello
1.1.2.10.4 Tributi doganali e IVA all'importazione	550,9	4,5	11,5	550,5	4,6	11,5
1.1.2.10.5 Imposte sulla produzione e i consumi	373,5	3,1	7,8	373,3	3,1	7,8
1.1.2.10.6 Giochi e concorsi - pronostici	287,0	2,4	6,0	287,0	2,4	6,0
1.1.2.10.7 Gestione rendite catastali	696,5	5,7	14,5	695,9	5,8	14,5
1.1.2.10.8 Gestione pubblici registri immobiliari	326,0	2,7	6,8	325,9	2,7	6,8
1.1.2.11 Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari	5.137,7	42,4	100,0	4.964,8	41,7	100,0
1.1.2.11.1 Imposte sul reddito, IVA e Imposta di registro	2.024,6	16,7	39,4	2.021,7	17,0	40,7
1.1.2.11.2 IVA intracomunitaria	83,1	0,7	1,6	82,5	0,7	1,7
1.1.2.11.3 Rendite catastali	43,2	0,4	0,8	42,6	0,4	0,9
1.1.2.11.4 Tasse ipotecarie	3,8	0,0	0,1	3,2	0,0	0,1
1.1.2.11.5 Canoni e indennizzi demaniali	3,4	0,0	0,1	2,9	0,0	0,1
1.1.2.11.6 Tributi doganali e IVA all'importazione	291,0	2,4	5,7	290,2	2,4	5,8
1.1.2.11.7 Imposte sulla produzione e i consumi	130,3	1,1	2,5	129,6	1,1	2,6
1.1.2.11.8 Contrasto all'evasione fiscale della G.d.F. nel settore delle II.II. e sui redditi	1.271,3	10,5	24,7	1.188,9	10,0	23,9
1.1.2.11.9 Prevenzione e repressione della G.d.F. delle violazioni in materia di dogane, monopoli, accise, interessi finanziari dell'UE	858,0	7,1	16,7	802,2	6,7	16,2
1.1.2.11.10 Altre informative o attività di pronto intervento della G.d.F.	429,0	3,5	8,4	401,0	3,4	8,1
1.1.2.12 Servizi fiscali ai cittadini, alle imprese ed agli Enti locali	1.277,5	10,5	100,0	1.272,4	10,7	100,0

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi			Impegni effettivi competenza		
	2001			2001		
	mld di lire	% su tot. Funzioni istituzionali	% su tot. 4° livello	mld di lire	% su tot. Funzioni istituzionali	% su tot. 4° livello
1.1.2.12.1 Informazione e assistenza	1.057,9	8,7	82,8	1.055,5	8,9	83,0
1.1.2.12.2 Diffusione dei principi relativi al sistema tributario	16,6	0,1	1,3	15,7	0,1	1,2
1.1.2.12.3 Certificazioni catastali	101,5	0,8	7,9	100,6	0,8	7,9
1.1.2.12.4 Certificazioni ipotecarie	101,5	0,8	7,9	100,6	0,8	7,9
1.1.2.15 Supporto all'elaborazione delle politiche fiscali e dei relativi piani di attuazione	95,0	0,8	100,0	80,6	0,7	100,0
1.1.2.15.1 Analisi, elaborazioni e valutazioni in materia di politica economico-fiscale	13,0	0,1	13,7	10,3	0,1	12,8
1.1.2.15.2 Analisi, elaborazioni e valutazioni in materia di normativa giuridico-tributaria	44,7	0,4	47,1	37,4	0,3	46,4
1.1.2.15.3 Sviluppo del decentramento dell'imposizione e del prelievo tributario	34,4	0,3	36,2	30,6	0,3	38,0
1.1.2.15.4 Strategie di comunicazione istituzionale	2,9	0,0	3,1	2,3	0,0	2,9
1.1.2.16 Regolazione, coordinamento e controllo del sistema della fiscalità	52,9	0,4	100,0	41,2	0,3	100,0
1.1.2.16.1 Vigilanza sulla trasparenza, imparzialità e correttezza dell'azione amministrativa	5,3	0,0	10,0	4,2	0,0	10,2
1.1.2.16.2 Rilevazione ed analisi delle esigenze dei cittadini e delle imprese	0,8	0,0	1,5	0,6	0,0	1,5
1.1.2.16.3 Regolazione e verifica dell'azione tecnico-amministrativa delle Agenzie fiscali	20,0	0,2	37,8	15,3	0,1	37,1

FUNZIONI OBIETTIVO	Stanziamenti definitivi			Impegni effettivi compet.		
	2001			2001		
	mld di lire	% su tot. Funzioni istituzionali	% su tot. 4° livello	mld di lire	% su tot. Funzioni istituzionali	% su tot. 4° livello
1.1.2.16.4 Regolazione e controllo dell'azione tecnico-amministrativa degli Enti della fiscalità	1,1	0,0	2,1	0,8	0,0	1,9
1.1.2.16.5 Coordinamento e cooperazione con il sistema delle autonomie regionali e locali	1,1	0,0	2,1	0,8	0,0	1,9
1.1.2.16.6 Coordinamento del sistema informativo della fiscalità	24,6	0,2	46,5	19,5	0,2	47,3
1.3.3.3 Gestione e manutenzione del demanio e del patrimonio	613,2	5,1	100,0	613,1	5,1	100,0
1.3.3.3 .1 Gestione vendita immobili	30,4	0,3	5,0	30,3	0,3	4,9
1.3.3.3.2 Concessione e locazione beni immobili	22,0	0,2	3,6	22,0	0,2	3,6
1.3.3.3 .3 Manutenzione	118,7	1,0	19,4	118,7	1,0	19,4
1.3.3.3 .4 Spese in conto capitale per investimenti immobiliari	388,7	3,2	63,4	388,7	3,3	63,4
1.3.3.3 .5 Valorizzazione dei beni immobili	53,4	0,4	8,7	53,4	0,4	8,7
1.3.3.8 Supporto fiscale alle altre amministrazioni pubbliche	157,7	1,3	100,0	157,6	1,3	100,0
1.3.3.8.1 Fiscalità locale	43,5	0,4	27,6	43,5	0,4	27,6
1.3.3.8 .2 Attività estimale e di consulenza tecnica	114,2	0,9	72,4	114,1	1,0	72,4
TOTALE FUNZIONI ISTITUZIONALI	12.125,8	100,0		11.919,6	100,0	

Dai dati contenuti nel prospetto si rilevano per il complesso di queste funzioni stanziamenti definitivi per oltre 12.100 mld e impegni effettivi per oltre 11.900 mld. Circa l'82% di entrambi le voci è assorbita dalle funzioni *Gestione dei tributi e Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari*, con, al loro interno, una concentrazione dei fondi sulle funzioni relative alle imposte sul reddito, IVA e imposta di registro (intorno al 40%), e all'attività svolta dalla Guardia di finanza per contrastare sia l'evasione fiscale (assorbe il 24,7% degli stanziamenti ed il 23,9% degli impegni della funzione di quarto livello), sia le violazioni in materia doganale, accise, interessi finanziari dell'Unione Europea (con circa il 16% di entrambi gli aggregati di spesa).

Per le due funzioni di staff di competenza del DPF, si registra un peso ovviamente modesto sul complesso della spesa, concentrata su compiti di analisi, elaborazioni e valutazioni in materia di normativa giuridico tributaria, sullo sviluppo del decentramento dell'imposizione e del prelievo tributario, sulle attività attinenti alla regolazione ed alla verifica dell'azione tecnico-amministrativa delle Agenzie e sul coordinamento del sistema informativo della fiscalità.

In termini economici, ed analizzando in particolare gli impegni effettivi, le funzioni istituzionali sono concentrate per circa il 90% sulle spese di *Titolo I*, all'interno del quale risulta molto rilevante la quota delle categorie relative ai trasferimenti per la presenza dei capitoli di spesa destinati alle Agenzie. Fa invece eccezione la funzione 1.3.3.3, relativa alla *Gestione e manutenzione del demanio e del patrimonio*, per la quale, dei 613 mld impegnati, circa 500 sono di *Titolo II*, classificati nelle due categorie "investimenti fissi lordi" e "contributi".

3. Analisi del rendiconto dell'entrata.

3.1 Risultati complessivi di gettito.

Il Ministero dell'economia e delle finanze è un'amministrazione della cui gestione – come si è rilevato anche negli scorsi anni – è, per l'area "finanze", a prima vista agevole misurare i risultati, trattandosi dell'organismo preposto all'acquisizione di tutte le entrate tributarie (ma anche di parte di quelle extra-tributarie e in conto capitale).

Oltre a riscuotere la totalità delle entrate tributarie, l'ex Ministero delle finanze ha visto nel 2001 accrescersi la sua quota di partecipazione al gettito complessivo anche delle entrate extra tributarie – dal 21,8% nel 2000 al 46,7% nel 2001, in termini di accertamenti, e dal 4,7% al 17,7%, in termini di riscossioni di competenza. Invariata, invece (intorno all'1%) la modestissima partecipazione alle entrate del Titolo III. Per il complesso delle *entrate finali* la partecipazione è salita da 663.500 a 717.033 mld (ovvero dall'89,3% al 92,7% del totale), per quanto riguarda gli accertamenti, e da 628.322 a 653.528 mld (ovvero dall'89,8% al 93,1% del totale), per quanto riguarda le riscossioni di competenza¹⁷ (All. 1).

3.2 Rapporto oneri/risultati.

Pur con tutte le cautele con cui l'esercizio deve essere considerato, è possibile elaborare un *indicatore oneri/risultati* rapportando ai risultati di gettito dell'Amministrazione nel suo

¹⁷ Includendo anche le entrate extra tributarie e patrimoniali di pertinenza dell'ex Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, il nuovo Ministero dell'economia e delle finanze si trova ora a concentrare il 99% degli accertamenti e il 99,2% del riscosso di competenza delle entrate finali. In pratica solo 7.400 mld di accertamenti e 5.766 mld di riscossioni di competenza, su un totale, rispettivamente, di 773.720 e di 701.799 mld, sono stati nel 2001 di pertinenza di amministrazioni diverse dal nuovo Ministero dell'economia e delle finanze.

complesso la relativa spesa di funzionamento. Da tale esercizio, dopo il peggioramento registrato lo scorso anno, emergono indicazioni di un relativo miglioramento per l'insieme dell'ex Ministero delle finanze, rispetto non solo al 2000, ma anche al 1999. Infatti, l'incidenza degli impegni effettivi è nel 2001 risultata per l'intera Amministrazione pari all'1,78% sugli accertamenti ed all'1,95% sulle riscossioni di competenza, a fronte, rispettivamente del 2,08% ed al 2,20% nel 2000 e dell'1,99% e del 2,11% nel 1999. I risultati di quest'analisi, per il modo necessariamente approssimativo, se non grossolano, con cui vengono determinate le grandezze da raffrontare, ha, come già premesso, un significato meramente orientativo, ma comunque di una certa significatività, se ci si limita a comparazioni intertemporali, senza tentare raffronti tra diverse strutture¹⁸.

3.3 Entrate tributarie.

3.3.1 Risultati complessivi di gettito delle entrate tributarie.

Per una trattazione più dettagliata dell'andamento delle entrate tributarie si rinvia a quella contenuta nel precedente capitolo sulla gestione del bilancio. Qui ci si può limitare a richiamare i dati fondamentali e ad approfondire l'analisi con riguardo alle possibili correlazioni tra risultati di gettito ed attività amministrativa svolta.

Un primo dato da evidenziare è che le entrate tributarie sono risultate, in termini di accertamenti, abbastanza in linea con le previsioni (679.797 mld di accertato, rispetto a 666.072 mld di previsioni iniziali e 657.826 mld di previsioni finali)¹⁹, a dimostrazione che si tratta di un gettito di cui l'Amministrazione conosce le potenzialità e che è sostanzialmente in grado di governare, a differenza di quanto accade per questa, ma soprattutto per altre amministrazioni, per quanto riguarda le entrate extra tributarie e quelle patrimoniali²⁰.

Va poi rilevato che nel 2001, nonostante gli sgravi fiscali concessi, si è registrato un consistente aumento degli accertamenti (+5,6%) ed un aumento inferiore, ma comunque sensibile (+3,5%) del riscosso e dei versamenti di competenza (+3,7%), che, nell'aggregato delle entrate finali, sono valsi a più che compensare la caduta delle entrate extra tributarie e la modesta dinamica delle entrate di Titolo III. Va, tuttavia, evidenziata una diminuzione di circa

¹⁸ Tale possibilità è, peraltro, per quest'anno preclusa, in quanto, come si è detto, non è stato possibile disporre in tempo utile dei bilanci delle Agenzie.

¹⁹ Conseguentemente, si dovrebbe piuttosto evidenziare la peculiarità di una maggiore accuratezza delle previsioni iniziali rispetto a quelle definitive: gli accertamenti hanno, infatti, superato le prime del 2,06% e le seconde del 3,34%.

²⁰ Si vedano, a tal proposito, le conclusioni della già citata indagine sulle possibili disfunzioni gestionali sottostanti ad alcune tipologie delle entrate extra tributarie emerse come "critiche" a seguito delle indagini precedentemente svolte - Indagine programmata dall'Adunanza plenaria della Sezione del controllo con deliberazione n.15/2000 del 10 febbraio 2000 (n.2 Gestioni di Entrata).