progressivamente sottoposte sia allo scrutinio del mercato, grazie alla liberalizzazione di settori in cui l'operatore pubblico godeva di posizioni monopolistiche, sia a quello dei mercati finanziari, grazie all'incremento della contendibilità delle stesse.

Completate le attività formali iniziali, si è reso perciò necessario un periodo di adattamento alla trasformazione in società per azioni, attraverso la riorganizzazione dei sistemi gestionali aziendali.

Il processo di risanamento è stato attivato anche per le imprese pubbliche per le quali la dismissione non è ancora prossima. In alcuni casi, finanziamenti sono stati concessi solo dopo l'analisi ed approvazione, da parte del Tesoro, dei piani industriali presentati da queste imprese.

La tabella che segue contiene dati indicativi dei miglioramenti gestionali per i maggiori gruppi pubblici.

Risanamento delle imprese privatizzate (dati in milioni di Euro)[13]

Società	Utile netto	ROE ROI %	Indeb. fin netto/Cap. Investito %	Val produz./ Dipendenti	Utile netto	ROE ROI %	Indeb fin netto/Cap. Investito %	Val produz./ Dipendenti
	1990				1999			
IRI (*)	573	neg. 6,2	90,9 (62,7)	0,091	3.429	51,7 16,5	24,7	0,172
	1990				1999			
ENEL	109	1,4 5,3	58	0,113	2.345	13,0 14,3	40,7	0,267
	1992				1999			
ENI	-488	neg. 9,2	63	0,208	2.857	15,5 21,1	24,1	0,431
	1992				1998			
INA (**)	104	5,3 n.d.	non rilevante	n.d.	311	8,2 n.d.	non rilevante	n.d.
	1990				1998			
TELECOM (***)	706	7,8 10,7	50,1	0,082	2.712	15,3 18,5	18,5	0,202

(*) Il Risultato netto è calcolato per il Gruppo IRI. I dipendenti del Gruppo IRI nel 1990 erano pari a 419.559 e nel 1999 a 108.970. ROI e ROE sono relativi alla sola IRI. Il ROI è calcolato aggiungendo oneri finanziari esterni e imposte all'utile netto: l'attività di holding finanziaria e le dismissioni sono quindi considerate operazioni non straordinarie. Il ROE al 1999 è elevato a causa delle rilevanti plusvalenze da alienazioni. Il rapporto tra indebitamento finanziario netto e capitale investito è relativo alla sola IRI e include operazioni con rimborso a carico dello Stato. Se queste operazioni fossero assimilate ai mezzi propri il rapporto per il 1990 sarebbe pari al 62,7%. L'indebitamento finanziario dell'IRI, nel 1990, era pari a circa Lit. 62.000 mld, nel 1999 era pari a Lit. 6.475 mld.

(**) A causa delle riserve tecniche, il debt ratio, non è rilevante.

(***) dati riferiti al gruppo STET (consolidato) per il 1990 ed al Gruppo Telecom Italia per il 1998.

Fonte: Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica

1.15 La riorganizzazione di alcune imprese pubbliche.

Occorre ricordare che negli ultimi 10 anni, seguendo anche quanto raccomandato nel Rapporto del 1990, il Dipartimento del tesoro ha avviato operazioni di riassetto e valorizzazione anche per le imprese non immediatamente cedibili. Tra queste operazioni le più rilevanti hanno riguardato:

- le Poste Italiane, trasformate in società per azioni nel febbraio del 1998 ed avviate verso il risanamento e verso un rilancio fondato sullo sfruttamento dei propri *asset*, quali la rete capillare dei suoi circa 14.500 uffici postali;
- le Ferrovie dello Stato, il cui nuovo modello organizzativo basato sulla separazione societaria tra infrastrutture ed attività di trasporto, rispondente ad esigenze di regolamentazione comunitaria, può consentire di affrontare al meglio l'apertura alla

[13] Fonti: elaborazione di dati di bilancio delle società o di dati forniti dalle società.

concorrenza;

- l'Ente Tabacchi Italiani, enucleato dall'Azienda Autonoma dei Monopoli di Stato nel 1998 e trasformato in società per azioni nel luglio del 2000;
- l'Acquedotto Pugliese, trasformato in società per azioni nel 1999.

Vi sono poi altre operazioni di riorganizzazione che meritano di essere menzionate:

- la fusione in Sviluppo Italia di ben sei società per azioni a controllo pubblico[14] che presentavano vaste aree di sovrapposizione operativa, in quanto sorte, nel corso del tempo, non in base ad un disegno strategico unitario di sostegno allo sviluppo delle regioni meno avanzate del paese e di promozione industriale, ma spesso come risposte disorganiche ad esigenze spesso simili;
- la riorganizzazione delle attività di navigazione della Finmare (IRI), realizzata attraverso la cessione delle società di linea ed il riassetto delle attività di cabotaggio;
- il riassetto dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, che dovrà portare, appena possibile, ed anche a seguito di un percorso di riposizionamento sul *core business*, alla trasformazione in società per azioni;
- il riassetto del gruppo Finmeccanica, caratterizzato da una serie di accordi con *partners* internazionali volti all'internazionalizzazione ed al rilancio del gruppo.

1.16 L'afflusso di capitali esteri e l'inserimento del mercato finanziario italiano nel contesto dei mercati internazionali.

Una quota rilevante delle prime privatizzazioni è stata allocata ad investitori istituzionali esteri. Tuttavia, nel corso del tempo, il Tesoro, attraverso un equo bilanciamento tra l'allocazione dei titoli agli investitori istituzionali esteri, agli investitori istituzionali italiani ed al pubblico dei risparmiatori italiani, ha calibrato nel modo ritenuto più opportuno le decisioni di allocazione delle azioni. A titolo esemplificativo, si veda la tabella che segue.

Allocazione agli investitori istituzionali esteri nell'ambito delle offerte globali	
Operazione	**Quota allocata ad investitori istituzionali esteri (%)**
ENI 1	37%
ENI 2	34%
ENI 3	24%
TELECOM	10,9%
ENI 4	13,5%
ENEL	19,6%
AUTOSTRADE	10,3%

Fonte: Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica

Si è parlato di equo bilanciamento, proprio perché, la massima diffusione delle azioni tra i risparmiatori italiani implica, in base ai meccanismi di incentivazione all'acquisto spesso adottati dal Tesoro - e di prassi nei collocamenti azionari internazionali - minori entrate a causa:

- di uno sconto, nel caso di imprese già quotate (ad esempio, per la privatizzazione di Telecom Italia), più elevato rispetto a quello concesso agli investitori istituzionali (anche se nelle ultime operazioni tale differenza è stata eliminata);
- dell'assegnazione gratuita di azioni (*bonus shares*) per gli investitori *retail* che detengono le azioni per un periodo determinato.

Il Dipartimento del tesoro ha, tuttavia, privilegiato l'allocazione delle azioni agli investitori istituzionali "di qualità", cioè interessati a mantenere le azioni nel proprio portafoglio

[14] Esse sono: SPI, Itainvest (ex-GEPI), IG, RIBS, Finagra ed Insud

nel medio-lungo periodo, e non a quelli (c.d."*flippers*") interessati a conseguire un'immediata plusvalenza, in quanto essi rivendendo subito le azioni sul mercato secondario, contribuiscono a generare volatilità nei rispettivi corsi azionari[15].

Inoltre, le privatizzazioni hanno consentito l'affermazione di un importante principio di *governance*: esporre la gestione di *asset* pubblici alla valutazione del mercato. Tale principio sta trovando applicazione anche per *asset* pubblici diversi dalle partecipazioni azionarie. E' il caso, ad esempio, delle recenti operazioni di cartolarizzazione dei crediti contributivi dell'INPS ed INAIL. In tali operazioni, infatti, oltre a conseguire un beneficio per il debito pubblico - dato dall'incasso del corrispettivo della cessione di crediti[16], finanziato tramite il collocamento sul mercato di titoli emessi a fronte dei crediti ceduti (*asset-backed securities*) - si assoggetta la gestione ed il recupero di tali crediti al vaglio critico del mercato.

1.17 Privatizzazioni e liberalizzazioni.

E' opinione comune che il processo di privatizzazione non possa essere considerato separatamente da quello della liberalizzazione dei mercati. Ciò è particolarmente vero nell'area dei servizi di pubblica utilità, ove l'assetto normativo da tempo delineato sulla base dei principi posti dalla legge 14 novembre 1995, n. 481, sulla regolazione dei servizi di pubblica utilità, è appunto mirato a migliorare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità della gestione a beneficio dell'utenza.

A tal fine, le operazioni di privatizzazione stanno ridefinendo e separando i ruoli tra vari soggetti. Il ruolo di azionista è stato attribuito al Tesoro; la definizione della politica economica del settore è stata demandata al Ministero competente, la regolamentazione tecnica e tariffaria del settore, spesso è stata affidata ad Autorità indipendenti di regolazione.

La liberalizzazione dei rispettivi mercati, nel futuro oramai prossimo, avrà anche il vantaggio di offrire una soluzione della questione relativa ai poteri speciali del Tesoro (c.d. *golden share*), attualmente vigenti, in particolare, anche per Eni, Enel, Telecom Italia e Finmeccanica[17], che ha portato ad una condanna dell'Italia da parte della Corte di Giustizia Europea.

Per Telecom Italia, sembrano ormai mature le condizioni per una loro rimozione: sono quasi passati tre anni dalla privatizzazione, il processo di liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni ha raggiunto un adeguato stato di avanzamento ed il ruolo dell'autorità di regolamentazione si è consolidato. Per quanto riguarda Enel ed Eni sono state intraprese iniziative volte a liberalizzare i rispettivi settori e, quindi, a creare le condizioni in base alle quali, alla scadenza, tali poteri speciali potranno essere rimossi dai rispettivi statuti.

---

[15] Si è limitato questo fenomeno anche facendo assumere alle banche del consorzio di collocamento un impegno alla stabilizzazione dei prezzi per un certo periodo successivo all'offerta dei titoli.

[16] Nella prima tranche dell'operazione di securitisation dei crediti dell'INPS, conclusasi nel novembre 1999, sono stati ceduti crediti contributivi, penali ed interessi per oltre 46 mld di Euro, con un incasso iniziale di 4,5 mld di Euro e con un corrispettivo differito (*deferred purchase price*) da definire al completamento dell'operazione. La cartolarizzazione dei crediti dell'INAIL ha portato ad un incasso iniziale di 1,35 mld di Euro.

[17] Finmeccanica rappresenta un caso differente dagli altri: la *golden share* qui è motivata dal fatto che l'impresa opera nel settore della difesa.

Ministero delle finanze

1. Sintesi e conclusioni.
2. Evoluzione del sistema impositivo.
3. Analisi del rendiconto della spesa: *3.1 Analisi complessiva; 3.2 Analisi per Centri di Responsabilità; 3.3 Analisi per funzioni obiettivo; 3.4 Analisi della spesa contrattuale:* 3.4.1 Dati complessivi; 3.4.2 Consumi intermedi; 3.4.3 Investimenti fissi lordi; 3.4.4 Contratti informatici.
4. Analisi dei risultati dell'attività di acquisizione delle entrate: *4.1 Risultati complessivi di gettito. L'accumulo dei residui; 4.2 Recuperi di basi imponibili:* 4.2.1 Attività di accertamento e controllo: 4.2.1.1 Accertamenti, riscossioni, versamenti e residui; 4.2.1.2 Attività di controllo della Guardia di finanza: 4.2.1.2.1 Controlli programmati e controlli eseguiti; 4.2.1.2.2 Risorse impiegate; 4.2.1.3 Contenzioso: 4.2.1.3.1 Tendenze del contenzioso; 4.2.1.3.2 Esiti dei ricorsi e degli appelli; 4.2.2 Incentivazione dell'adempimento spontaneo: 4.2.2.1 Risultati quantitativi; 4.2.2.2 Semplificazione e orientamento all'utenza; 4.2.2.3 Innovazione organizzativa: 4.2.2.3.1 L'innovazione nel Dipartimento delle entrate; 4.2.2.3.2 L'innovazione nel Dipartimento del territorio; 4.2.2.3.3 Innovazione in tema di contabilità finanziaria; 4.2.2.3.4 Sistema di relazioni Ministero/Agenzie.
5. Analisi dei risultati delle altre gestioni: *5.1 Gestione del demanio e del patrimonio:* 5.1.1 Redditi dei beni patrimoniali; 5.1.2 Proventi del demanio pubblico; 5.1.3 Proventi da dismissioni immobiliari; *5.2 Gestione dei beni sequestrati e confiscati*: 5.2.1 Beni mobili; 5.2.2 Beni immobili; *5.3 Azienda Autonoma dei Monopoli di Stato (A.A.M.S.):* 5.3.1 Imposta sui tabacchi e lotta al contrabbando di sigarette; 5.3.2 Lotto e lotterie: 5.3.2.1 Il lotto; 5.3.2.2 Le lotterie.

Dati di competenza – esercizio finanziario 2000

(in milioni)

Funzione obiettivo 4° liv.	Stanziamenti Definitivi	Autorizzazioni di cassa	*di cui in C/Capitale*	Impegni	Impegni effettivi	Pagamenti	Residui totali	Economie
1.1.2.8 - Vigilanza e recupero dei crediti erariali	288.003	287.465	*6.277*	261.711	254.125	254.773	25.403	26.965
1.1.2.10 - Gestione dei tributi	2.619.668	2.815.746	*188.414*	2.352.755	2.251.378	2.273.828	1.006.109	303.740
1.1.2.11 - Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari	8.348.027	8.391.255	*280.837*	7.988.197	7.745.716	6.761.366	2.397.449	616.443
1.1.2.12 - Servizi fiscali ai cittadini, alle imprese e agli enti locali	1.505.477	1.573.313	*149.342*	1.461.594	1.369.943	1.307.566	732.805	73.008
1.1.2.13 - Funzione giurisdizionale	3.112.756	3.124.079		3.037.075	3.037.075	2.578.398	1.140.335	260.099
1.1.2.14 - Fondi destinati a famiglie ed imprese per il rimborso delle imposte e poste correttive	47.247.405	49.735.345	*11.767*	46.767.003	46.757.330	46.030.838	4.752.519	955.419
1.2.1.2 - Aiuti all'Albania	0	32		0	0	1	0	15
1.3.3.3 - Gestione e manutenzione del demanio e del patrimonio	920.655	1.069.377	*593.883*	917.175	694.553	580.388	1.290.419	201.817
1.3.3.8 - Supporto fiscale alle altre amministrazioni pubbliche	150.646	189.589	*74.000*	147.198	140.176	169.527	53.891	7.762
2.1.1.17 - Concorso alla difesa nazionale della Guardia di Finanza	447.943	447.106	*9.763*	407.049	395.251	396.258	39.510	41.940
2.2.1.5 - Interventi di emergenza e soccorso per calamità	6.152	6.140	*134*	5.590	5.428	5.442	543	576
3.1.1.1 - Attività di controllo del territorio	969.144	967.334	*21.123*	880.669	855.144	857.322	85.482	90.740
3.1.1.2 - Contrasto alla criminalità organizzata e comune	986.496	988.733	*24.407*	899.309	872.204	876.258	98.309	89.794
3.1.1.3 - Tutela dell'ordine pubblico	241.587	241.136	*5.266*	219.532	213.169	213.712	21.309	22.620
4.1.1.3 - Tutela e sostegno del mercato e dei consumatori; disciplina della proprietà industriale e del diritto d'autore	58.719	58.609	*1.280*	53.358	51.812	51.944	5.179	5.498
5.6.1.2 - Vigilanza, prevenzione e repressione in materia ambientale	10.625	10.606	*232*	9.655	9.375	9.399	937	995
8.2.1.18 - Repressione delle attività illecite relative ai beni culturali	2.796	2.791	*61*	2.541	2.467	2.474	247	262
8.3.1.3 - Rimborsi alla RAI	2.676.600	2.676.600		2.676.600	2.676.600	2.637.000	307.093	48.259
8.3.1.4 - Prevenzione e repressione in materia di radiodiffusione ed editoria	5.033	5.024	*110*	4.574	4.441	4.452	444	471
10.2.1.7 - Erogazioni e rimborsi per pensioni privilegiate e militari nonché trattamenti provvisori	750.639	750.864		750.614	750.614	750.849	1	26
TOTALE AMM.NE	***70.348.370***	***73.341.142***	***1.366.895***	***68.842.197***	***68.086.803***	***65.761.793***	***11.957.983***	***2.746.451***

1. Sintesi e conclusioni.

La relazione al Parlamento sul Ministero delle finanze per l'anno 2000 riflette i risultati dell'analisi dei dati del rendiconto della spesa e dell'entrata, riclassificati, i primi, anche per funzioni obiettivo di quinto livello, con la collaborazione dell'Amministrazione. La redazione della relazione è, per il resto, avvenuta con un apporto solo parziale dell'Amministrazione che - evidentemente per le difficoltà di raccordo e di comunicazione anche interna legate alla complessa fase di transizione dal modello organizzativo tradizionale al modello delle Agenzie e del "Ministero snello" - non è stata in grado di rendere disponibili in tempo utile, fra l'altro, sia i referti annuali del controllo strategico, sia le statistiche sui controlli fiscali ed i dati sulla distribuzione territoriale del personale.

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, poi, aggiunti il tema dell'evasione fiscale e quello della complessità e dell'onerosità degli adempimenti a carico dei contribuenti, temi 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 (a livello di conto delle pubbliche amministrazioni) la pressione fiscale - dal 43,1% del PIL nel 1999 al 42,4%[1] - 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 ulteriormente adeguati nel quadro di una politica fiscale legata al rispetto degli equilibri fissati dall'Unione Economica e Monetaria Europea (UEM).

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..

A tal proposito, va tuttavia rilevato che le analisi condotte sul rendiconto dell'entrata evidenziano che, in termini di cassa (versamenti di competenza), la dinamica delle entrate fiscali è stata pari al 3,8%. Senza gli sgravi concessi alla fine di settembre (13.145 mld), avrebbe, però, raggiunto il 5,3%, ed in assenza anche degli sgravi disposti alla fine del 1999 (10.300 mld), sarebbe ulteriormente lievitata al 6,5%.

Applicando all'aumento del PIL nominale (5,2%) il coefficiente di elasticità media di periodo delle entrate erariali rispetto al PIL, che nel D.P.E.F. è stimato pari a circa 0,95, la quota parte di maggior gettito spiegata dal fattore congiunturale è pari a 4,94%. La residua quota parte

[1] Si è ridotta anche la pressione tributaria in senso stretto (dal 30,2% al 29,7% del PIL).

di incremento, pari a 1,56%, si spiega con il concorso degli altri due potenziali fattori di crescita del gettito: *1)* gli interventi normativi - ivi compresi quelli che hanno in vario modo modificato i regimi di versamento degli acconti, dei saldi e delle compensazioni - e *2)* il recupero dell'evasione. Per quest'ultimo occorre anche distinguere fra recupero da attività di accertamento e controllo e recupero da maggior adempimento spontaneo, nel 2000 incentivato soprattutto con le più ampie possibilità di ricorso alla dichiarazione telematica. Riferendo il tasso di crescita delle entrate erariali al netto del fattore congiunturale ai dati del rendiconto 1999, ed assumendo come indicatore i versamenti di competenza, avremmo un ammontare di maggior gettito di 9.045 mld.

Dal rendiconto è possibile rilevare il dato sul maggior gettito derivante dalla sola attività di repressione (+117,5 mld), mentre mancano gli elementi per quantificare distintamente le due componenti riferibili agli interventi normativi ed al maggior adempimento spontaneo. Si può, tuttavia, osservare che, anche se l'intero importo della maggior crescita del gettito non ascrivibile al fattore congiunturale (9.045 mld) venisse spiegato con la riduzione dell'evasione, esso sarebbe, in ogni caso, largamente inferiore agli sgravi d'imposta accordati nel 2000.

A proposito di quest'analisi, va peraltro ribadita l'osservazione, già formulata dalla Corte, sulla problematicità di questo tipo di valutazioni, per l'inaccettabile diversità delle serie di dati proposte dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS), dall'ISTAT, dal Ministero delle finanze e dalla Banca d'Italia, per la varietà delle rettifiche apportate ai dati di consuntivo per renderli comparabili con i dati degli esercizi finanziari precedenti o con quelli degli altri paesi membri dell'U.E.M., ai fini della verifica del rispetto dei parametri di Maastricht e degli obblighi derivanti dal patto di stabilità.

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.

L'analisi della spesa contrattuale, oltre ad un aumento significativo sia dei consumi intermedi, sia degli investimenti fissi lordi, evidenzia l'ulteriore perdita di rilevanza dell'acquisto di beni (ormai inferiore all'8% del totale della spesa per consumi intermedi) e la crescita, invece, dell'incidenza dell'acquisto di servizi (che nel 2000 ha superato il 92% del totale). Si tratta di uno sviluppo che appare in linea con il processo di terziarizzazione dell'economia, ma che, ovviamente, comporta maggiori difficoltà per quanto riguarda l'indispensabile esercizio delle funzioni di regolazione e controllo da parte dell'Amministrazione.

Tra le altre tendenze che, per quanto riguarda l'attuazione delle politiche tributarie, emergono dall'esame del rendiconto, e sulle quali ci si sofferma nel seguito del capitolo, sono da segnalare:

- l'aumento delle entrate tributarie, ma anche i dubbi e i problemi che, come si è visto, 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;

- l'assestamento su un livello lievemente inferiore a quello del 1999 degli accertamenti legati all'attività di contrasto diretto dell'evasione, in linea, peraltro, con la maggiore enfasi posta sulle misure di incentivazione dell'adempimento spontaneo rispetto a quelle di repressione delle violazioni;
- l'avvio della nuova strategia dei controlli della Guardia di finanza, attuata più attraverso verifiche parziali e controlli mirati e meno attraverso verifiche generali, legata ad una logica di informazione e di deterrenza e non di sola repressione e volta, da una parte, a privilegiare la qualità dei controlli (in termini di sostenibilità e di fondatezza) rispetto alla loro quantità e, dall'altra, ad indirizzare l'azione ispettiva verso i soggetti economici più significativi;
- 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;
- 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 tendenza allo smaltimento dell'arretrato.

Particolare rilievo ai fini dell'attuazione della politica tributaria ha ovviamente anche l'ampio processo di innovazione amministrativa fondato sull'istituzione delle Agenzie, che, tuttavia, interessa l'intero Ministero e che, come si è già accennato, a causa dell'accelerazione subìta, è probabilmente all'origine dell'affanno da *overdose* di cambiamenti realizzati o in corso e di cui sono spia, insieme con il già ricordato incompleto riscontro alle richieste istruttorie della Corte su profili di primaria rilevanza, anche:

- la proliferazione della normazione secondaria, che finisce con il contraddire, e spesso con il vanificare, gli interventi di semplificazione;
- l'involuzione che sembra interessare il funzionamento del sistema di programmazione e controllo (p. & c.), che tuttavia resta il più avanzato delle Amministrazioni centrali;
- il persistente peso dell'arretrato nella gestione del catasto, cui si aggiungono i problemi connessi al decentramento delle funzioni ai Comuni e quelli derivanti dalla separazione delle attività dal 1° gennaio 2001 attribuite all'Agenzia del demanio;
- l'irrisolto problema dell'ottimizzazione delle funzioni doganali da parte dell'Agenzia delle dogane e della Guardia di finanza;
- 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.

Con riguardo alle gestioni diverse da quella dell'acquisizione delle entrate tributarie, vanno segnalati:

- il dimezzamento, rispetto al 1999, dei redditi dei beni patrimoniali ed una correlata riduzione dell'importo delle riscossioni e dei versamenti, in parte attenuata dal significativo miglioramento dell'indice di riscossione (dal 75,4% del 1999 al 92,6% del 2000);
- la persistente anomalia, per i proventi del demanio, di un bilancio amministrativo centrato su un unico capitolo "sommatoria" (il 2612), imputato al Ministero

delle finanze, ma formato da ben otto articoli le cui entrate rientrano nella responsabilità di amministrazioni diverse, con prevalenza di quella dei trasporti e della navigazione, per il peso soverchiante dei proventi dei beni del demanio marittimo (art. 4);

- l'ulteriore crescita dei proventi da dismissioni immobiliari diverse da quelle derivanti da conferimenti ai fondi immobiliari, per effetto dell'aumento del numero dei beni alienati e del loro valore unitario medio, come risultato di una più attenta ed impegnata programmazione delle vendite, della semplificazione delle procedure e della pubblicizzazione via Internet dei cespiti offerti e dei relativi prezzi;
- il diminuito costo di gestione per la custodia dei veicoli sequestrati;
- una maggiore e più celere destinazione ad uso dei beni immobili confiscati alla criminalità organizzata;
- il ridimensionamento del mercato illegale dei tabacchi lavorati, ma anche le persistenti incongruenze nella gestione dei reperti sequestrati, evidenziate dall'estrema modestia dei relativi proventi risultanti dal rendiconto;
- l'ulteriore contrazione dei proventi delle lotterie nazionali e di quelle ad estrazione istantanea;
- l'inatteso calo dei proventi netti e lordi del lotto, per i quali vanno, peraltro, evidenziati, con riguardo alle spese, persistenti disallineamenti fra i dati del rendiconto dello Stato ed i dati del rendiconto dell'Amministrazione dei Monopoli, che contribuiscono ad aggravare le difficoltà di corretta comparabilità intertemporale del consuntivo dell'entrata.

2. Evoluzione del sistema impositivo.

Nel corso degli ultimi anni il sistema impositivo italiano è stato interessato da profondi cambiamenti, introdotti nell'ottica di renderlo più giusto, più equo e più efficiente, nei limiti consentiti dai tradizionali vincoli, o non rimuovibili (internazionale, strutturale) o solo parzialmente allentati (finanziario, amministrativo).

La stringenza del vincolo internazionale è dovuta, da una parte, alla competizione fra i sistemi nazionali indotta dalla globalizzazione e, dall'altra, ai nuovi rischi indotti dalle difficoltà di controllo della *new economy*, ed in particolare del commercio elettronico. Ma è altresì dovuta agli obblighi imposti in sede europea con il patto di stabilità, che, com'è noto, stabilisce precisi parametri di finanza pubblica - con particolare riguardo all'indebitamento netto ed al livello del debito pubblico rispetto al PIL - a tutti gli Stati partecipanti alla moneta unica. Il vincolo strutturale continua, da parte sua, a riguardare, da un lato, la maggiore incidenza in Italia, rispetto agli altri paesi europei, del peso dei redditi e dell'occupazione nei settori del lavoro autonomo non soggetti all'obbligo del sostituto d'imposta, e, dall'altro, il fatto che i contribuenti per lo più dichiarano non un singolo cespite, ma più cespiti, rendendo così difficile, se non impossibile, l'ottenimento del consenso su misure che riguardino uno qualsiasi dei cespiti tassabili. L'azione volta al superamento del vincolo finanziario e di quello amministrativo è da tempo in atto, ma il percorso è stato finora compiuto solo in parte. La stessa riforma amministrativa basata sulle agenzie fiscali e sul "ministero snello", sia pure ormai pienamente disegnata e divenuta formalmente operativa con il 1° gennaio 2001, deve essere ancora concretamente attuata, in termini di effettiva autonomia gestionale delle nuove strutture, ma anche di un chiaro ed accettato modello triangolare di rapporti tra Vertice politico ed uffici di staff, Amministrazione (Dipartimento delle politiche fiscali) ed Agenzie.

Il processo di trasformazione è continuato anche nel corso dell'anno 2000 con la riproposizione degli obiettivi di:

- maggiore giustizia – in termini di riduzione del livello di pressione fiscale, di più soddisfacenti livelli "di ritorno" della spesa pubblica, di maggiore efficienza ed economicità dell'azione amministrativa anche per quanto riguarda il costo degli oneri gravanti sui contribuenti (persone fisiche ed imprese);

- maggiore equità – per quanto riguarda la distribuzione verticale ed orizzontale del prelievo, con particolare riguardo alla parzialità di applicazione del principio costituzionale della progressività ed al deteriore trattamento dei redditi di lavoro e della famiglia; oltre che alle distorsioni indotte dal permanere di una vasta area di evasione fiscale;
- maggiore efficienza – in termini di abbattimento delle aliquote troppo elevate e di riduzione del cuneo fiscale[2], responsabili della disincetivazione del lavoro e degli investimenti, da un lato, e di distorsione della concorrenza e di delocalizzazione produttiva, dall'altra.

Gli interventi di politica tributaria decisi 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. Ai quali vanno, naturalmente, aggiunti il tema dell'evasione fiscale e quello della complessità e dell'onerosità degli adempimenti a carico dei contribuenti, temi in relazione ai quali devono essere valutati il processo di riforma dell'Amministrazione, l'unificazione delle dichiarazioni e dei versamenti, la compensazione fra debiti e crediti di imposte, anche se diverse, la telematizzazione del sistema, le nuove modalità di accertamento (accertamento con adesione, studi di settore), il ricorso su larga scala agli istituti dell'autotutela e dell'interpello. A queste valutazioni è sostanzialmente dedicato il seguito della relazione. Per quanto riguarda la riforma del sistema impositivo, ci si limita, invece, a fornire un quadro di riferimento, per quanto possibile sistematico, ma necessariamente sommario, dei problemi che sono stati evidenziati, degli obiettivi perseguiti e degli interventi adottati.

Relativamente al primo punto critico, il dibattito ha evidenziato non solo come la pressione fiscale, a livello di conto delle amministrazioni pubbliche, abbia raggiunto e mantenuto in Italia fino al 1999 un livello superiore a quello medio dell'Unione Europea[3], ma anche come tale risultato sia stato conseguito partendo da livelli molto più bassi di quelli della maggior parte degli altri *partner*: la pressione fiscale, che nel 1997 rappresentava il 43,6% del PIL, rispetto al 41,3% della media U.E., nel 1977 era del 29,2% (a fronte di 36,7% della media U.E.) e nel 1987 del 36,7% (rispetto a 41%). Per l'insieme dei paesi U.E., quindi, il livello è, nel primo decennio, aumentato di 4,3 punti percentuali e nel secondo decennio è rimasto invariato, mentre per l'Italia l'aumento è stato di 7,5 punti percentuali nella prima fase e di ulteriori 6,9 punti percentuali nella seconda fase. Va, peraltro, aggiunto che il conseguimento ed il mantenimento, fino al 1999, di un livello di pressione fiscale superiore a quello della media dei paesi U.E. si accompagnano alla presenza di una base imponibile evasa ed erosa sicuramente superiore a quella della maggior parte degli altri paesi europei, con la conseguenza di un carico fiscale relativo ancora superiore se calcolato escludendo la quota parte di PIL "sommersa".

Per quanto riguarda il secondo punto, il dibattito ha evidenziato, da un lato, il crescente aumento del peso dell'unica imposta progressiva - l'imposta personale sul reddito (Irpef) - in termini di incidenza sia sul PIL (dal 4,5% nel 1977 al 7,9% nel 1987, al 9,6% nel 1997, al 10,3% nel 1999), sia sul complesso delle entrate tributarie e contributive (da 15,3% nel 1977 a 21,6% nel 1988, a 22,1% nel 1998, a 23,8% nel 1999), e, dall'altro lato, l'ormai quasi completa esclusione dalla base imponibile della stessa Irpef di tutti i redditi diversi da quelli di lavoro. Mentre, infatti, si va estendendo l'area dell'esenzione per i redditi fondiari (da ultimo con la detassazione della prima casa), gli altri redditi, ed in particolare quelli di capitale, vengono

---

[2] Il cuneo fiscale è costituito dalla differenza fra costo del lavoro sostenuto dal datore di lavoro e retribuzione netta percepita dal dipendente. La differenza è rappresentata dagli oneri sociali a carico del datore di lavoro, dai contributi sociali a carico del dipendente e dalle imposte trattenute e versate all'erario dal datore di lavoro in qualità di sostituto.

[3] Nel 2000 la pressione fiscale in Italia è scesa dal 43,1% del 1999 al 42,4%, collocandosi al disotto della media europea.

sempre più assoggettati a tassazione sostitutiva alla fonte, con aliquota proporzionale. A ciò si aggiungono, poi, più specifiche considerazioni sull'ulteriore relativa penalizzazione cui sarebbero soggetti i redditi da lavoro dipendente, per effetto, da una parte, della perdurante ampiezza del cuneo fiscale, e, dall'altra, dell'impossibilità di "autoridursi" l'imponibile, in ragione dell'assoggettamento al meccanismo del sostituto d'imposta, cui non soggiacciono, invece, i percettori di redditi di lavoro autonomo.

Un altro dei temi prioritari è, come si è detto, quello del carico fiscale gravante sui nuclei familiari rispetto ai *single*. Prima del 1976 in Italia vigeva, com'è noto, il regime del cumulo dei redditi, in base al quale l'imposizione gravava sul reddito complessivo degli appartenenti allo stesso nucleo familiare. Tale sistema veniva criticato per una serie di considerazioni: *1)* a parità di reddito familiare, veniva pagata la stessa imposta, indipendentemente dal numero dei componenti il nucleo familiare; *2)* si verificava un artificioso innalzamento dell'aliquota marginale; *3)* l'imposta non risultava neutrale rispetto alle decisioni dei singoli, in quanto penalizzava il matrimonio e disincentivava il lavoro femminile; *4)* si incentivavano le pratiche elusive. A seguito del decumulo deciso nel 1976, l'imposizione avviene su base individuale, e cioè assoggettando separatamente ad imposizione i redditi prodotti da ciascuno dei componenti della famiglia. Questo sistema viene, a sua volta, criticato perché, mentre risulta neutrale rispetto alle scelte individuali, comporta, a parità di reddito complessivo, una penalizzazione relativa della famiglia monoreddito rispetto a quella plurireddito, penalizzazione che si cerca di attenuare con i correttivi delle deduzioni e delle detrazioni[4]. L'acquisita consapevolezza di questi effetti ha indotto a guardare alle esperienze straniere – ed in particolare ai metodi dello *splitting* (adottato in Germania)[5] e del quoziente familiare (adottato in Francia)[6].

La quarta ed ultima area di attenzione prioritaria è stata in questi anni quella della tassazione delle società, che, com'è noto, rileva con riguardo, non solo alle aliquote legali, ma anche alle aliquote effettive (in considerazione del peso che vengono ad assumere sia le agevolazioni e le variazioni introdotte nel bilancio fiscale rispetto a quello civilistico, sia il fenomeno dell'evasione e dell'elusione) ed alla determinazione della base imponibile (per il giuoco, soprattutto, degli ammortamenti e del riporto delle perdite). Su tutte e tre queste componenti ha inciso la riforma del 1997-98, in particolare attraverso l'introduzione dell'IRAP e della Dual Income Tax (DIT). Con l'IRAP si è voluto conseguire il triplice obiettivo dell'attuazione del federalismo fiscale, della semplificazione del sistema impositivo e dell'incentivazione dell'impiego di capitale di rischio. Dal 1998 l'IRAP ha, infatti, sostituito una serie di preesistenti imposte (ILOR, ICIAP, Imposta sul patrimonio netto delle imprese, Tassa sulla partita IVA) e contributi (contributi sanitari, tassa sulla salute, contributi TBC) ed il relativo gettito è stato attribuito alle Regioni. L'inserimento nel calcolo della base imponibile[7] degli interessi passivi risponde, da parte sua, all'intento di disincentivare il ricorso al capitale di credito e di indurre, quindi, ad un maggior impiego di capitale di rischio.

---

[4] Va, tuttavia, tenuto presente che la famiglia plurireddito sostiene più elevate spese di produzione e maggiori costi di gestione familiare della famiglia monoreddito.

[5] Il meccanismo dello *splitting* (tassazione per parti) consiste nel sommare i redditi dei coniugi e nel dividerli per due applicando al reddito complessivo l'aliquota corrispondente alla metà dello stesso reddito. Con tale meccanismo si assicura parità di tassazione a parità di reddito e si incentiva il matrimonio.

[6] Con il criterio d'imposizione del quoziente familiare il complesso dei redditi dei componenti dello stesso nucleo familiare viene diviso per quote (coniuge e figli) e l'aliquota corrispondente a una quota si applica all'intero. Questo metodo assicura parità di tassazione a parità di reddito e di composizione del nucleo familiare ed incentiva il matrimonio e la procreazione.

[7] La base imponibile dell'IRAP, sulla quale viene applicata un'aliquota del 4,25%, è costituita dal c.d. "valore aggiunto d'impresa" ed è rappresentata, se vista dal lato della produzione, dalla differenza tra valore della produzione e valore dei consumi intermedi e, o, se vista dal lato della distribuzione, dalla somma dei salari, degli utili e degli interessi.

La DIT, a sua volta, mira a rendere neutrale la scelta fra investimento finanziario e investimento produttivo, ma anche, come per l'IRAP, ad incentivare, nel finanziamento delle imprese, il ricorso al capitale di rischio rispetto all'indebitamento. Il meccanismo impositivo consiste, infatti, nell'applicare alla quota parte dell'utile d'impresa derivante da nuovi apporti di capitale un'aliquota IRPEG agevolata (19% in luogo del 37%)[8]. Alla DIT si è dal 1999 aggiunta la SUPERDIT, consistente nell'aumento della quota del reddito d'impresa assoggettabile ad aliquota agevolata del 19%[9].

Nonostante le innovazioni introdotte a seguito della riforma 1997/98, l'incidenza del prelievo sulle imprese viene ritenuta ancora alta, rispetto a quella che si registra in altri paesi, in termini di aliquote, sia legali[10], sia effettive[11].

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 hanno ridotto 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 2/3 a favore delle famiglie ed 1/3 a favore delle imprese[12]. Si tratta di interventi di un certo rilievo, ma che non vengono, tuttavia, ritenuti adeguati, tant'è che tra le priorità programmatiche del nuovo Governo, ma anche dell'opposizione, figura proprio l'obiettivo della riduzione della pressione fiscale.

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

---

[8] Il calcolo dell'imposta avviene applicando l'aliquota agevolata del 19% al rendimento normale dei nuovi apporti di capitale, a sua volta ottenuto moltiplicando l'importo di questi ultimi per il coefficiente di remunerazione ordinaria (C.R.O.), stabilito con decreto ministeriale. All'extra profitto viene, invece, applicata l'aliquota del 37%. Il vincolo è che l'aliquota ponderata minima non sia inferiore al 27%.

[9] Il meccanismo consiste nel moltiplicare il reddito corrispondente alla remunerazione ordinaria del "nuovo" capitale investito per il coefficiente 1,20 (+20%) per l'anno 1999 e per il coefficiente 1,40 (+40%) a partire dall'anno 2000.

[10] Ancora nel 2000, secondo la KPMG, in termini di aliquote legali il prelievo sulle società di capitale sarebbe stato in Italia inferiore solo a quello tedesco (41,25% rispetto a 51,63-42,80%). In Francia e Spagna, invece, sarebbe stato, rispettivamente, pari a 36,66% e 35%. Secondo l'IRS, ferme restando le aliquote già viste per Francia e Spagna, in considerazione dell'introduzione della DIT e della SUPERDIT per l'Italia e della riforma fiscale in Germania, le forchette delle aliquote complessive per i due paesi si sarebbero così modificate: Italia 31,25-41,25%, Germania 40,54-49,7%.

[11] Secondo un'analisi del SeCIT, che ha riguardato un campione di 30 mila dichiarazioni relative all'anno 1998 e che ha preso in considerazione solo imprese con utili lordi (con esclusione, quindi, di quelle in perdita), l'incidenza del prelievo effettivo sulle società di capitale sarebbe in Italia pari al 38,1% del reddito.

[12] *Per quanto riguarda le famiglie*: è stata decisa la riduzione graduale delle aliquote IRPEF (-1,5 punti in media fino al 2003, al netto delle addizionali); il primo scaglione, assoggettato all'aliquota del 18%, è stato ampliato a 20 milioni; sono state aumentate le detrazioni per pensionati e carichi di famiglia; il minimo esente è stato elevato a 12 milioni per i lavoratori dipendenti ed a 6 milioni per i lavoratori autonomi; la prima casa è stata esentata dall'IRPEF; sono stati aboliti i ticket sui farmaci.

Per quanto riguarda le imprese: è stata introdotta, come già ricordato, la SUPERDIT, con un moltiplicatore, a partire dal 2000, di 1,4 per il reddito corrispondente alla remunerazione ordinaria del "nuovo" capitale investito; estensione della DIT a tutto il patrimonio per i soggetti IRPEF; riduzione dell'aliquota IRPEG al 36% dal 2001 ed al 35% dal 2003; abolizione del vincolo del 27% dell'aliquota ponderata minima IRPEG (da DIT); deduzione forfetaria IRAP per scaglioni (max 10 milioni per imponibile fino a 350 milioni); regime opzionale ad aliquota proporzionale (corrispondente a quella IRPEG) per imprese individuali soggette a IRPEF; regime fiscale agevolato per nuove iniziative imprenditoriali (per un triennio, imposta sostitutiva del 10% del reddito, con esonero dagli obblighi di registrazione, di liquidazione e di versamenti IVA); regime fiscale speciale per le attività marginali (ricavi e compensi max 50 milioni), con imposta sostitutiva IRPEF del 15% ed esonero dagli obblighi di contabilità; riduzione di 0,8 punti dei contributi sociali; credito d'imposta per incremento dell'occupazione (800.000 + 400.000 mensili al Sud per nuovi assunti a tempo indeterminato fino a dicembre 2003); credito d'imposta per nuovi investimenti (da 15% a 60% dei costi sostenuti) in aree eligibili per aiuti regionali; creazione di un apposito fondo, alimentato con i proventi derivanti dall'emersione di basi imponibili, da destinare a riduzione di IRPEG-IRPEF gravanti sul reddito d'impresa, dando la priorità alle aree svantaggiate.

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..

3. Analisi del rendiconto della spesa.

3.1 Analisi complessiva.

Per l'esercizio 2000 si registra un incremento notevole della spesa totale dell'amministrazione finanziaria rispetto al biennio precedente. In particolare, rispetto al 1999 sono 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. Conseguentemente, il rapporto tra impegni totali e massa impegnabile è salito dal 94,6% al 96,2%.

Un andamento di crescita abbastanza sostenuta (+19,6%) si rileva altresì sul fronte della massa spendibile, passata da 67.286 a 80.466 mld, e dei pagamenti totali (da 52.706 a 65.762 mld, +24,7%), che fanno conseguentemente registrare una crescita dell'incidenza sulla massa spendibile (dal 78,3% all'81,7%). I pagamenti sono aumentati anche in percentuale delle autorizzazioni di cassa (dall'87,8% all'89,7%), risultato che appare tanto più rilevante se si considera che il rapporto tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile è salito dall'89,2% al 91,1%.

I residui propri finali, pari nel 1999 a 9.572,5 mld, ammontano per il 2000 a 10.799,5, con una crescita del 12,8%. Dalla disaggregazione del dato si rileva un ammontare di 5.760 mld di residui in conto competenza e di 5.040 mld in conto residui.

Ritornando alla crescita della spesa, va subito evidenziato che essa è interamente riconducibile ad un notevole incremento dei trasferimenti, 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. In considerazione di questa loro natura, i trasferimenti, per una corretta analisi della spesa del Ministero delle finanze, vengono ad assumere un significato del tutto diverso da quello che hanno nel caso di tutti gli altri ministeri, per i quali i trasferimenti rappresentano, invece, una componente fondamentale da tenere presente ai fini della valutazione del raggiungimento degli obiettivi nell'ambito delle specifiche politiche pubbliche.

Nella stessa luce va, pertanto, valutato anche il fatto che la voce *interventi* assorbe il 72% degli stanziamenti ed il 73,8% degli impegni effettivi, con una significativa lievitazione rispetto ai corrispondenti rapporti di 67,6% e 68,5% calcolabili per il 1999, e con una fortissima concentrazione sul Dipartimento delle entrate, pari, rispettivamente, al 99,7% ed al 99,8% sul complesso degli *interventi*. Di contro, le rimanenti spese destinate al *funzionamento* ed agli *investimenti* (demanio, patrimonio ed informatica di servizio) si caratterizzano per un'incidenza relativamente limitata, pari al 21,2% e 1,8% degli stanziamenti, ed al 20,4% e 1,2% degli impegni effettivi.

Questa articolazione della spesa trova, ovviamente, conferma nella disaggregazione dei dati con riferimento ai titoli ed alle categorie economiche riconducibili al SEC 95, da cui emerge il peso preponderante delle spese correnti (pari a circa il 98% per tutti gli aggregati contabili). Tali spese sono concentrate per circa il 75% sulla categoria *poste correttive e compensative*, e per la rimanente quota sui *redditi da lavoro dipendente* e sui *consumi intermedi*. Irrilevante risulta, pertanto, l'ammontare delle risorse destinate alla spesa in conto capitale, impiegata sulle categorie *investimenti fissi lordi e acquisti di terreni*. Sempre con riferimento alle categorie economiche, gli indicatori finanziari evidenziano valori molto alti per le spese correnti (impegni totali su massa impegnabile pari al 97,4% e pagamenti totali su massa spendibile pari al 84,3%), che si riducono notevolmente per quelle in conto capitale (rispettivamente 51,8% e 18,1%).

3.2 Analisi per Centri di Responsabilità.

Il forte incremento delle risorse destinate ai rimborsi delle imposte e la sostanziale conferma di quelle per le altre missioni dell'Amministrazione si riflettono nell'invarianza, rispetto al 1999, della disaggregazione dei dati per Centri di Responsabilità, con l'eccezione del Dipartimento delle entrate, il quale, per il fatto di essere il gestore dei rimborsi, è stato interessato da un notevole incremento dei fondi a sua disposizione, assorbendo circa l'86% degli stanziamenti e l'87% degli impegni totali. In particolare, gli stanziamenti sono passati da 44.808 a 60.241 mld (con una crescita del 34,4%), gli impegni totali da 42.693 a 59.292 mld (+38,9%), i pagamenti totali da 44.069 a 56.997 mld (+29,3%). I residui totali finali hanno, invece, fatto registrare una crescita relativamente più contenuta (+18,8%), essendo passati da 7.333 a 8.713 mld.

Per gli altri Centri di Responsabilità non si registrano, come si è detto, variazioni rilevanti rispetto al 1999: la Guardia di finanza, che rappresenta in termini monetari il secondo centro di spesa, ha visto in crescita gli stanziamenti (da 5.754,1 a 6.347,0 mld, +10,3%), e, anche se in misura inferiore, gli impegni totali (da 5.529,8 a 5.745,0 mld, +3,9%), i pagamenti totali (da 5.534,0 a 5.701,9 mld, +3,0%). La minor dinamica degli impegni rispetto agli stanziamenti si è tradotta in una forte crescita (da 371,9 a 493,3 mld, +32,6%) dei residui totali finali.

Interessanti indicazioni si ricavano dal raffronto, contenuto nel prospetto sottostante, dei principali indicatori finanziari per i sette Centri di Responsabilità dell'Amministrazione, per i due esercizi 1999 e 2000 (il dato riferito al 1999 è indicato in parentesi):

(valori percentuali)

Centri di responsabilità	Impegni tot./massa impegnabile	Pagamenti tot./massa spendibile	Velocità smaltimento residui	Velocità gestione spesa
Gabinetto	94,9 (87,6)	57,4 (56,6)	49,6 (52,7)	63,7 (65,3)
Segretariato	72,4 (78,9)	54,7 (39,7)	59,1 (38,0)	50,5 (56,8)
Affari generali	59,7 (95,4)	32,9 (55,6)	63,6 (72,3)	29,7 (33,8)
Entrate	98,2 (95,1)	84,3 (79,5)	29,8 (69,0)	92,5 (86,1)
Territorio	78,7 (80,8)	43,3 (46,5)	33,1 (33,8)	59,4 (65,0)
Dogane	89,4 (95,4)	72,0 (69,5)	69,2 (57,3)	80,0 (76,4)
Guardia di finanza	88,5 (95,6)	84,9 (91,7)	37,9 (52,4)	97,7 (97,6)
Totale	**96,2 (94,6)**	**81,7 (78,3)**	**33,9 (64,6)**	**91,5 (86,1)**

Per l'intera Amministrazione gli indicatori mostrano una leggera crescita della capacità di spesa: gli impegni hanno rappresentato il 96,2% della massa impegnabile, a fronte del 94,6% dell'anno prima, ed i pagamenti totali sono stati l'81,7% della massa spendibile, rispetto al 78,3% del 1999. Si tratta, però, di una media di situazioni anche molto differenziate fra i sette centri di responsabilità. Infatti, all'incremento, comunque sensibile, degli indicatori per il Dipartimento delle entrate (98,2% nel 2000 rispetto a 95,1% nel 1999 per impegni/massa impegnabile e 84,3% rispetto a 79,5% per pagamenti/massa spendibile), e per il Gabinetto, si oppone un calo contenuto per il Dipartimento del territorio (dall'80,8% al 78,7% e dal 46,5% al 43,3%), ma decisamente più marcato per Affari generali e personale (dal 95,4% al 59,7% e dal 55,6% al 32,9%). Meno rilevanti, ancorché sensibili, le contrazioni fatte registrare dalla Guardia di finanza (dal 95,6% all'88,5% per il rapporto impegni totali/massa impegnabile e dal 91,7% all'84,9% per il rapporto pagamenti totali/massa spendibile). Diverso il caso del Segretariato e delle Dogane, che fanno registrare un calo dell'indicatore impegni totali/massa impegnabile (dal 78,9% al 72,4% e dal 95,4% all'89,4%) , ma un aumento, invece, dell'indicatore pagamenti totali/massa spendibile (dal 39,7% al 54,7% per il Segretariato e dal 69,5% al 72,0% per le Dogane).

Sempre per l'intera Amministrazione, va poi evidenziata la pesante riduzione della velocità di smaltimento dei residui (pagamenti residui/residui iniziali), dimezzatasi rispetto al 1999 (33,9% a fronte di 64,6%). Alla contrazione hanno contribuito quattro dei sette centri di responsabilità (Entrate, Guardia di finanza, Affari generali e personale, Gabinetto), ma soprattutto il Dipartimento delle entrate (dal 69% al 29,8%) e la Guardia di finanza (dal 52,4% al 37,9%). Un aumento della velocità di smaltimento dei residui si è invece registrato per il Segretariato (dal 38% al 59,1%) e, in misura più limitata (dal 57,3% al 69,2%), per il Dipartimento delle Dogane.

Un aumento nel complesso (dall'86,1% al 91,5%) si registra, infine, per la velocità di gestione della spesa (pagamenti/impegni in termini di competenza), dovuto, però, ai soli Dipartimenti delle Entrate (dall'86,1% al 92,5%) e delle Dogane (dal 76,4% all'80,1%), in quanto, con l'eccezione della Guardia di finanza, nel cui caso il rapporto è rimasto stabile (97,6% nel 1999 e 97,7% nel 2000), tutti gli altri centri di responsabilità sono stati, invece, interessati da una decelerazione, più marcata per il Dipartimento del Territorio (dal 65,0% al 59,4%) e per il Segretariato (dal 56,8 al 50,5%).

3.3 Analisi per funzioni obiettivo.

La base dell'analisi svolta dalla Corte è costituita dalla classificazione funzionale COFOG (Classification of the functions of government), le cui classi (terzo livello) già per l'esercizio finanziario 1999 sono state ulteriormente disaggregate, costruendo, d'intesa con l'Amministrazione, i quarti ed i quinti livelli. I capitoli di spesa sono stati imputati dall'Amministrazione stessa ai quinti livelli, sulla base di rilevazioni extracontabili. Si è così pervenuti alla quantificazione della spesa globalmente attribuibile alle funzioni, composta:

- dalla spesa diretta e indiretta relativa alle strutture operative (Dipartimenti delle Entrate, del Territorio, delle Dogane e imposte indirette e Guardia di finanza);
- dalla spesa indiretta riconducibile ai centri di responsabilità non operativi (Gabinetto, Segretariato generale e Affari generali e del personale).

Le funzioni individuate per il Ministero sono essenzialmente connesse alle missioni istituzionali allo stesso affidate in relazione alla gestione delle entrate, e sono riconducibili alle classi COFOG **1.1.2 Affari finanziari e fiscali,** e **1.1.3 Altri servizi generali**. In particolare sono state costruite le seguenti funzioni obiettivo:

- 1.1.2.10 *Gestione dei tributi*: articolata al quinto livello per tipologia di tributi;
- 1.1.2.11 *Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari*: articolata al quinto livello per tipologia di tributi. Le attività si riferiscono all'insieme della riscossione, dei controlli formali e di quelli sostanziali, delle verifiche e del contenzioso. E' inoltre evidenziata l'attività della Guardia di finanza per il contrasto all'evasione fiscale (1.1.2.11.8), e per le violazioni in materia di dogane, monopoli, accise e interessi finanziari comunitari (1.1.2.11.9);
- 1.1.2.12 *Servizi fiscali ai cittadini, alle imprese e agli enti locali*: questa funzione è riferita all'attività di informazione ed assistenza fornita dall'Amministrazione finanziaria in materia fiscale;
- 1.3.3.3 *Gestione e manutenzione del demanio e del patrimonio*: l'attività connessa a questa funzione è relativa agli investimenti di carattere immobiliare (1.3.3.3.4). Ulteriori quinti livelli sono riferiti agli oneri effettivamente destinati all'amministrazione e alla manutenzione del demanio e del patrimonio;
- 1.3.3.8 *Supporto fiscale alle altre amministrazioni pubbliche:* funzione riconducibile alla fiscalità locale - normativa e funzione giudicante in materia di tributi locali - (1.3.3.8.1), e all'attività estimale e di consulenza tecnica (1.3.3.8.2).