agli obblighi tributari" la Guardia di finanza aveva destinato 31.554.000 ore/persona, con un aumento dell'1,1% rispetto al consuntivato 1999. Le risorse effettivamente impiegate sono ammontate a 32.734.000 ore/persona, pari a +3,7% rispetto all'obiettivo ed a +4,9% rispetto al consuntivo dell'anno prima. Il risultato appare positivo, sia di per se, sia per il fatto che il totale generale delle risorse umane consuntivate dalla Guardia di finanza è stato nel 2000 inferiore del 3,06% a quello programmato ed appena dello 0,07% maggiore del totale delle risorse umane consuntivate nel 1999. **(Allegato 26)**

Relativamente alla missione istituzionale "Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari" i raffronti si devono fermare a questo livello. Quest'anno, infatti, non è possibile analizzare gli aggiustamenti programmati e quelli realizzati nella distribuzione della capacità operativa tra le diverse attività di carattere tributario svolte dalla Guardia di finanza, non avendo ricevuto dal Corpo, diversamente dal 1999 (con l'individuazione di 17 sottofunzioni), la necessaria disaggregazione, congruente con le tipologie delle verifiche e dei controlli prima analizzati con riferimento alla variazione del numero programmato e di quello consuntivato.

Limitandoci, quindi, a considerare la sola funzione aggregata, va osservato che il notevole incremento dell'ammontare delle ore/persona destinate alle missioni istituzionali nell'area extra tributaria (+57,1% rispetto al consuntivo 1999) e di quelle in tale area effettivamente impiegate nell'anno (+55% circa rispetto al consuntivo 1999) sembrerebbe indicare una modifica delle priorità, a scapito delle attività di controllo nell'area tributaria. Ma così non è, per il semplice motivo che il consistente aumento delle ore/persona allocate alle attività dirette (+23,3%), e che si è quasi interamente riversato sulle attività extra tributarie, è sostanzialmente dovuto alla riclassificazione fra le attività dirette (esecuzione del servizio di polizia) dell'attività del c.d. "piantone", fino allo scorso anno rientrante fra le attività indirette. Ed è questa anche la ragione per la quale il peso sul totale delle risorse impiegate nell'attività indiretta è nel 2000 sceso al 43,3%, rispetto al 54% del 1999.

Ed è sempre la stessa anche la ragione per la quale il controllo del territorio fa segnare – fra le missioni istituzionali extra tributarie – l'incremento più elevato di ore/persona impiegate (+303%, da 3.000.000 a 12.091.000). Variazioni in più o in meno del tutto marginali fanno, invece, registrare le altre missioni istituzionali. Da segnalare, tuttavia, un evidente accresciuto impegno per quanto riguarda le attività di tutela del mercato e dei consumatori (+18% circa di risorse consuntivate, da 341.000 a 402.000, con un analogo scostamento rispetto alla direttiva, che aveva aumentato di sole mille, rispetto al consuntivo 1999, le ore/persona a tal fine allocate). Significativo anche il maggior impegno dispiegato, rispetto all'obiettivo programmato, per le attività di contrasto alla criminalità organizzata e comune (+4,9%, 11.522.000 ore/persona consuntivate rispetto a 10.982.000 programmate ed a 10.909.000 consuntivate nel 1999). Come fatto presente dal Corpo nelle risposte alle richieste istruttorie, ciò è stato determinato, tra l'altro, da un incremento delle attività di polizia giudiziaria, sia di iniziativa che su delega, in particolari settori, quali il traffico di stupefacenti, la lotta alla criminalità organizzata, il contrasto al riciclaggio ed all'usura. Sono anche aumentate le attività svolte su richiesta di Procuratori della Repubblica e Questori, ai sensi dell'art. 2 bis della legge 31 maggio 1965, n. 575 (disposizioni contro la mafia). **(Allegato 27)**

Per quanto riguarda le altre missioni istituzionali extra tributarie, vanno ribadite le considerazioni formulate lo scorso anno sulla persistente marginalità delle risorse impiegate nelle nuove aree di priorità dell'azione pubblica (vigilanza sulla spesa pubblica, sugli operatori e sui mercati finanziari, in materia ambientale, di patrimonio culturale, di radiodiffusione ed editoria, ecc.).

Sempre con riguardo alla funzione obiettivo "Prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari", è possibile formulare qualche considerazione aggiuntiva sul ruolo svolto dalla Guardia di finanza nel contrasto dell'evasione fiscale esaminando le variazioni

nell'impiego delle risorse finanziarie, così come risultano dal prospetto della spesa per la missione istituzionale di quarto livello del Ministero delle finanze avente la stessa denominazione, nella sua articolazione per funzioni obiettivo di quinto livello. Nell'ambito di tale classificazione, infatti, ritroviamo tre funzioni riferite all'attività della Guardia di finanza: "Contrasto all'evasione fiscale nel settore delle II.II. e dei redditi" (1.1.2.11.8); "Prevenzione e repressione delle violazioni in materia di dogane, monopoli, accise, interessi finanziari U.E." (1.1.2.11.9); "Altre informative o attività di pronto intervento della GdF" (1.1.2.11.10).

Sulla base di tale prospetto, si rileva una diminuzione della spesa per tutte e tre le funzioni di quinto livello, che, nell'insieme, fanno registrare, rispetto al 1999, un calo del 2,7% degli stanziamenti (da 2.708,1 a 2.634,5 mld) e del 9,1% degli impegni effettivi in conto competenza (da 2.586,8 a 2351,7 mld). La diminuzione è tuttavia in linea con quella che fa registrare la spesa per la funzione di quarto livello nel suo complesso ed attinente alle attività in materia di prevenzione e repressione delle violazioni agli obblighi tributari svolte da tutti i centri di responsabilità del Ministero delle finanze (-7,6% per gli stanziamenti e -9,3% per gli impegni effettivi in conto competenza). Il peso relativo della Guardia di finanza risulta, pertanto, sostanzialmente invariato rispetto al 1999: dal 30% al 31,6% in termini di stanziamenti e dal 30,1% al 30,2% in termini di impegni effettivi, calcolati sul totale della funzione di quarto livello.

La stabilità dell'incidenza della spesa della Guardia di finanza ha interessato due delle tre funzioni di quinto livello ("Contrasto all'evasione fiscale nel settore delle II.II e sui redditi" e "Prevenzione e repressione della GdF delle violazioni in materia di dogane, monopoli, accise, interessi finanziari dell'U.E."), per quanto riguarda sia gli stanziamenti, sia gli impegni. Tenuto conto del basso livello di partenza, l'incidenza è, invece, aumentata in modo significativo (dal 3,9% al 4,5% per gli stanziamenti e dal 3,9% al 4,3% per gli impegni effettivi in conto competenza) per la funzione "Altre informative o attività di pronto intervento della GdF".

4.2.1.3 Contenzioso.

4.2.1.3.1 Tendenze del contenzioso.

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

E diminuito anche il numero dei ricorsi e degli appelli definiti (rispettivamente –8,9% e –4,2%), ma è, tuttavia, continuato lo smaltimento dell'arretrato. I ricorsi definiti dalle Commissioni tributarie provinciali sono stati, infatti, 483.902, pari a più del doppio (2,02) di quelli pervenuti, in linea con quanto verificatosi negli anni precedenti (1,82 nel 1998 e 2,04 nel 1999). Elevato anche il rapporto appelli definiti/appelli pervenuti (1,67 nel 2000, rispetto a 1,49 del 1998 e 1,83 del 1999), se si considera che, complessivamente, presso le Commissioni tributarie regionali, in pratica, non c'è più arretrato. **(Allegato 28)**

E' evidente il ruolo che nella riduzione del contenzioso stanno avendo alcuni istituti tributari ai quali si sta facendo sempre più ampio ricorso, dall'accertamento con adesione all'autotutela, dagli studi di settore al diritto di interpello. In termini di ricorsi definiti e di smaltimento dell'arretrato appare poi evidente una maggiore funzionalità della giustizia tributaria.

Questo, naturalmente, in termini generali, giacché l'andamento si presenta alquanto differenziato per regione e per imposta. Per quanto riguarda i ricorsi pervenuti, nella maggior parte delle regioni del Mezzogiorno (Campania, Puglia, Basilicata, Sicilia e Sardegna), oltre che

nel Trentino Alto Adige, si è avuto un aumento, mentre per le restanti regioni le percentuali di diminuzione variano notevolmente (dal -76% circa dell'Umbria al –2% circa del Piemonte). Anche per quanto riguarda il numero dei ricorsi definiti, ci sono regioni, soprattutto nel Sud (Puglia, Calabria e Sardegna), ma anche nel Centro (Lazio e Umbria), dove si registra un aumento, mentre per le altre regioni la diminuzione varia dal –60% della Provincia autonoma di Trento al –2,4% dell'Emilia Romagna. **(Allegato 29)**

Del tutto differenziati gli andamenti su base regionale anche per quanto riguarda gli appelli. Già il drastico calo registrato nel 1999 (-21% e –15.084 in termini assoluti) è in larga parte attribuibile al calo di 14.633 appelli presso la Commissione tributaria regionale di Milano. L'incremento verificatosi nel 2000 (+4,8% e, in termini assoluti, +2.715) dipende soprattutto dell'incremento di 1.303 appelli presso la Commissione tributaria regionale di Napoli. A tal proposito va, più in generale, osservato che oltre il 50% degli appelli ha nel 2000 riguardato le regioni meridionali rispetto al 35,5% del 1999 ed al 26,4% nel 1998. Le regioni del Centro hanno nel 2000 inciso per il 29,8%, rispetto al 29,4% del 1999 ed al 23,3% del 1998. Si è, per converso, molto ridotta l'incidenza degli appelli nelle regioni del Nord: 20,2% nel 2000, rispetto al 35,1% del 1999 ed al 50,3% del 1998. **(Allegato 30)**

Per ciò che concerne il numero degli appelli definiti, in termini assoluti la diminuzione è attribuibile soprattutto alle Commissioni tributarie regionali di Venezia (-2.950, pari al –41,8%), Firenze (-1844 e –22%) e Torino (-1.490 e –34,9%). Significativi incrementi hanno fatto, per converso, registrare le Commissioni di Napoli (+2.461 e +13,4%) e Palermo (+1.290 e +15,4%). In aumento anche il numero dei ricorsi definiti presso la Commissione tributaria regionale di Milano (da 20.760 nel 1999 a 21.928 nel 2000, con un aumento di +1.168 e +5,6%). **(Allegati 31 e 32)**

Passando a considerare la variazione per imposta, la diminuzione dei ricorsi pervenuti ha riguardato tutte le principali imposte, ma soprattutto l'IRPEF (-34,9%), seguita dall'IRPEG (-23%, di circa 33.000, da 93.673 a 60.971), dall'ILOR (-21%)[29] e dall'imposta di registro (-14,2%). In misura minore sono diminuiti i ricorsi pervenuti per IVA (-6,25%) e per INVIM (-3%). Sono, invece, aumentati i ricorsi relativi alle altre imposte (+23,4%, di oltre 21.000, da 91.222 a 112.545).

Sempre relativamente alle imposte, meno marcate risultano le differenze per quanto riguarda gli appelli: in questo caso, ad un significativo aumento del numero degli appelli pervenuti relativi alle "altre imposte", fa riscontro un'invarianza per IRPEG ed ILOR, una lieve riduzione per IVA ed INVIM, un calo più consistente per l'imposta di registro ed un aumento per l'IRPEF.

4.2.1.3.2 Esiti dei ricorsi e degli appelli.

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

Nel 2000, è stato accolto il 27% dei ricorsi, rispetto al 25% nel 1999 ed al 23% nel 1998. Vanno, poi, aggiunti i ricorsi parzialmente accolti: 10% rispetto all'8% del 1999 ed al 9% del 1998. In primo grado, quindi, i rigetti dei ricorsi dei contribuenti sono nel 2000 scesi al 63%, rispetto al 68% del 1998 ed al 67% del 1999. Andamento analogo si registra in sede di appello, dove gli esiti favorevoli al contribuente sono passati dal 39% dei definiti nel 1998 al 40% nel

[29] Per l'ILOR va, peraltro, tenuto conto della sua abolizione a partire dal 1998, con l'entrata in vigore dell'IRAP.

1999 ed al 42% nel 2000, mentre la percentuale degli appelli favorevoli all'Amministrazione si è corrispondentemente ridotta dal 61% del 1998 al 60% nel 1999 ed al 58% nel 2000.

Anche per quanto riguarda le percentuali di accoglimento, si registrano, naturalmente, significative differenze tra una regione e l'altra: per quanto riguarda le Commissioni tributarie provinciali, accoglimenti significativamente superiori alla media si sono registrati per l'Umbria (60,5%), il Molise (40,1%) e Abruzzo (38,6%). Abbastanza diversificata anche la situazione relativa ai ricorsi parzialmente accolti, per i quali la percentuale di accoglimento varia tra un massimo del 16,3% per la Campania e del 14,6% dell'Umbria ed un minimo del 5,4% della Sardegna e del 5,8% della Calabria. Ancora più diversificata per regione è la percentuale di appelli favorevoli al contribuente sul totale dei ricorsi definiti: all'88,8% di Perugia, seguita dal 62,9% di Campobasso e dal 52,8% di Potenza, si contrappongono il 23,8% di Aosta, il 27,5% di Catanzaro ed il 27,9% di Cagliari.

Elementi di interesse si ricavano anche dall'esame delle variazioni verificatesi rispetto all'anno precedente nel numero degli accoglimenti. Per quanto riguarda le Commissioni tributarie provinciali, un vero e proprio *boom* si è verificato in Umbria, dove, ad un aumento di 4.303 ricorsi definiti (+70,9%), è corrisposto l'aumento di 4.619 ricorsi accolti (+278,8%). Consistenti gli aumenti anche per Lazio (+2.801 e +4,3% di ricorsi definiti e +4.439 e +22,2% di ricorsi accolti) e Puglia (+2.155 e +6,2% di ricorsi definiti e +1.608 e +19,6% di ricorsi accolti). Ma ci sono anche casi di diminuzione dei ricorsi definiti e di aumento di quelli accolti: situazione che si verifica, in particolare, per l'Emilia Romagna dove, alla contrazione dei ricorsi definiti (-999 e –2,4%) corrisponde un aumento consistente di quelli accolti (+1.923 e +17,2%).

Per quanto concerne le Commissioni tributarie regionali, il totale degli appelli definiti è, come si è visto, diminuito del 4,2%. Gli appelli favorevoli ai contribuenti sono tuttavia rimasti invariati, con un marginalissimo incremento (41.636 nel 2000 rispetto a 41.601 nel 1999). Disaggregando a livello di regioni e di provincie autonome, si vede che questo andamento complessivo è il risultato di andamenti molto differenziati: in sei casi un aumento, particolarmente consistente per Perugia (+109,4%, da 1.855 a 3.885), a dispetto della diminuzione, sia pure lieve, del numero di appelli definiti (del –1,3%, da 4.435 a 4.377), ma significativo anche per Palermo (+30,1%), in parte, però, spiegato dall'aumento dei casi definiti (+15,4%), per L'Aquila (+25,2%), in buona parte spiegato anch'esso dall'aumento del numero degli appelli definiti (+19,3%), e per Potenza (+17,4%), dove si accompagna ad una diminuzione, anche qui contenuta (-4,4%), del numero degli appelli definiti. Percentuali più basse di incremento si riscontrano negli altri due casi: Milano (+6,3%) e Bologna (+6,7%). In entrambi i casi la spiegazione sta nella variazione positiva del numero degli appelli definiti (rispettivamente +5,6% e +7,2%).

Negli altri 15 casi le variazioni sono tutte negative e vanno da un massimo del -56,6% e del –52,1% di Bolzano ad un minimo del –0,36% di Roma e del –5,3% di Napoli. Nella maggior parte dei casi le diminuzioni sono, però, inferiori a quelle del corrispondente numero di appelli definiti, con l'eccezione, tuttavia, dei casi di Catanzaro, Napoli e Trieste, dove il numero degli appelli favorevoli ai contribuenti è diminuito, nonostante sia aumentato il numero degli appelli definiti, e di Genova ed Ancona, dove la riduzione degli appelli favorevoli ai contribuenti è maggiore della diminuzione del numero degli appelli definiti.

4.2.2 Incentivazione dell'adempimento spontaneo.

4.2.2.1 Risultati quantitativi.

Al di là del contrasto diretto dell'evasione fiscale, cui è finalizzata l'attività di controllo e di verifica degli uffici e della Guardia di finanza e dei cui risultati di gettito si è dato prima conto, l'obiettivo del recupero di basi imponibili è perseguito attraverso misure ed interventi finalizzati ad incentivare l'adempimento spontaneo dell'obbligazione tributaria. Un risultato in tal senso è naturalmente prodotto dalla stessa attività di controllo, per l'effetto di deterrenza e di

dissuasione che essa ha nei confronti dei comportamenti evasivi, sempre che i controlli siano programmati sulla base di un'attenta analisi del rischio, in modo da diffondere il convincimento che l'Amministrazione è in grado di individuare e colpire coloro che più gravemente violano la normativa tributaria.

Sin dai primi anni '90 si è tuttavia ritenuto che, per quanto incisiva possa essere, l'attività di controllo non può da sola bastare per conseguire l'obiettivo di ridurre al minimo il fenomeno dell'evasione. Si è, pertanto, affermato il convincimento che la diffusa violazione degli obblighi tributari, più che dalla scarsa capacità di repressione dei comportamenti devianti, dipenda, da una parte, dalla presenza di evidenti ed odiose iniquità nel sistema e, dall'altra, dai ritardi nell'instaurazione di un moderno rapporto fisco/contribuente, basato sulla comprensione delle difficoltà che il cittadino incontra, in termini di insufficienza di informazione, di incertezza ed oscurità della normativa, di complessità, di onerosità e talvolta di vessatorietà degli adempimenti, di inefficienza e di insensibilità degli apparati amministrativi.

Sulla base di questa analisi, nel corso di tutti gli anni '90 è stato portato avanti un ampio ed articolato processo di riforma che ha riguardato il sistema impositivo, il sistema di accertamento, il sistema di riscossione, il contenzioso, l'organizzazione amministrativa, le modalità di dichiarazione e di versamento, finalizzato a rimuovere i fattori cui veniva fatta risalire la responsabilità di alimentare e giustificare la tendenza a non adempiere, in tutto o in parte, l'obbligazione tributaria. Con la riforma del sistema impositivo, come prima evidenziato, si è cercato di ridurre il livello della pressione fiscale, ed in particolare il carico fiscale gravante sui redditi di lavoro e sulle famiglie e le aliquote fiscali sulle imprese. Al miglioramento dei rapporti fisco/contribuente sono stati finalizzati la semplificazione degli adempimenti a carico dei contribuenti, con 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, il rivoluzionamento del modello organizzativo degli uffici per renderlo funzionale al rispetto dell'esigenza di informazione e di assistenza al contribuente, l'aziendalizzazione degli apparati amministrativi con l'istituzione delle agenzie.

Mentre i risultati dell'azione di contrasto diretto sono, come si è visto, agevolmente rilevabili e raffrontabili con l'entità delle risorse impiegate, la dimensione dell'accresciuto adempimento spontaneo da parte dei contribuenti è di difficilissima quantificazione, pur rappresentando, anche legislativamente, il presupposto per poter procedere a corrispondenti sgravi d'imposta. L'art.1, comma 4, della legge finanziaria per l'anno 2000 (legge 23 dicembre 1999, n. 488) prevedeva, infatti, che le eventuali maggiori entrate realizzate nel 2000 rispetto alle previsioni e derivanti dalla lotta all'evasione fiscale fossero destinate, insieme con le minori spese, alla riduzione della pressione fiscale, nella misura in cui fossero risultate eccedenti rispetto alla prioritaria realizzazione degli obiettivi sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni e sui saldi di finanza pubblica definiti dal D.P.E.F. 2000-2003. In base alla stessa disposizione, le eventuali maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione fiscale andavano determinate ai sensi della legge 13 maggio 1999, n. 133, che, a sua volta, all'art.1, comma 1, prevedeva, fra l'altro, l'emanazione - entro nove mesi - di un decreto legislativo che definisse le modalità di determinazione del maggior gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale "scorporando dall'incremento di gettito, rispetto all'anno precedente, delle imposte sui redditi autoliquidate gli effetti dell'andamento delle grandezze macroeconomiche e degli interventi normativi"[30].

[30] Anche la finanziaria 2001 prevede interventi di riduzione della pressione fiscale analoghi a quelli della finanziaria 2000, riproducendone quasi letteralmente il comma 4 dell'art.1. Sopprime, però, il riferimento alla procedura di determinazione delle maggiori entrate derivanti dalla lotta all'evasione fiscale di cui alla legge n.133/99, per cui vengono a cadere anche le limitazioni dalla stessa previste. L'analogo comma 4 dell'art.1 della legge n.388/2000 stabilisce che alla riduzione della pressione fiscale debbano essere destinate le eventuali maggiori entrate eccedenti rispetto agli obiettivi pluriennali relativi all'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni e ai saldi di finanza

La delega non è stata esercitata e la restituzione delle presunte maggiori entrate derivanti dalla riduzione dell'evasione fiscale è comunque avvenuta a partire dallo stesso anno 2000 sulla base di una stima, effettuata a settembre, delle entrate tributarie aggiuntive rispetto alle previsioni iniziali, attribuibili alla riduzione dell'evasione fiscale. Incertezze tuttavia permangono sulle effettive dimensioni di tali entrate. L'Amministrazione, infatti, ha fornito a tutt'oggi elementi solo parziali, che non consentono di pervenire, né a quantificazioni precise - e comunque sostanzialmente affidabili per quanto riguarda almeno l'ordine di grandezza - del maggior gettito conseguente alla riduzione dell'evasione per effetto del maggior adempimento spontaneo, né a conclusioni incontrovertibili in ordine alla natura strutturale o meno degli aumenti di gettito.

Proprio per la difficoltà di operare la quantificazione, da una parte, e per la rilevanza che ai fini delle decisioni di politica di bilancio tale quantificazione ha, dall'altra, la Corte è stata indotta a programmare per l'anno 2001 un'apposita indagine sulle determinanti del maggior gettito delle entrate tributarie negli anni 1999 e 2000 rispetto alle previsioni del D.P.E.F. ed al consuntivo dell'anno precedente[31].

Nel frattempo, elementi di valutazione in proposito sono stati offerti dalla recente relazione del Governatore della Banca d'Italia nella quale è contenuta, fra l'altro, l'affermazione secondo la quale si può stimare che l'ammontare delle entrate tributarie aggiuntive attribuibili alla lotta all'evasione sia risultato pari a circa la metà di quello previsto a settembre. E ciò, in quanto, da un lato, l'incremento del prelievo rispetto al 1999 è stato inferiore alle previsioni di settembre e, dall'altro, la componente dell'incremento dovuta alla congiuntura è risultata maggiore, essendo il PIL nominale cresciuto del 5,2%, contro il 4,3% stimato a settembre. La stessa relazione del Governatore informa, poi, che la dinamica delle entrate fiscali è stata pari al 3,8% (in termini di versamenti di competenza, così come risultanti dal consuntivo), ma che, senza gli sgravi concessi alla fine di settembre (13.145 mld), avrebbe raggiunto il 5,3%, ed in assenza anche degli sgravi disposti alla fine del 1999 (10.300 mld), sarebbe ulteriormente lievitata al 6,5%.

Dall'andamento così ricostruito delle entrate tributarie si ricava l'indubbia conclusione che gli sgravi d'imposta hanno consentito di ridurre e non di ulteriormente aumentare la pressione fiscale, così come sarebbe, invece, accaduto se le entrate fiscali fossero effettivamente aumentate del 6,5%.

Meno immediata è la conclusione che si può trarre relativamente alla congruenza o meno con gli obiettivi della destinazione del maggior gettito agli sgravi, dovendosi verificare se l'aumento differenziale delle entrate sia riconducibile, e per quale quota, alla riduzione dell'evasione fiscale. Possiamo, a tal fine, partire proprio dagli indicatori elaborati dalla Banca d'Italia ed applicare 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, evidentemente scontando gli effetti del processo di federalismo fiscale, oltre che dell'andamento delle accise e del prelievo sui redditi di capitale. Applicando il predetto coefficiente di elasticità, la quota parte di maggior gettito spiegata dall'aumento del PIL scende da 5,2 a 4,94%. La residua quota parte di incremento, pari a 1,56%, si spiega con il concorso degli altri due potenziali fattori di crescita del gettito: gli interventi normativi, ivi compresi quelli che hanno in vario modo modificato i regimi di

---

pubblica definiti dal DPEF 2001-2004 e non riconducibili alla maggiore crescita economica rispetto a quella prevista nello stesso DPEF. In pratica, alla riduzione della pressione fiscale vengono destinate tutte le maggiori entrate aventi natura strutturale, da quantificarsi con semplice relazione tecnica scorporando i soli effetti della eventuale maggiore crescita. Per giunta le maggiori entrate vengono determinate in raffronto con le sole previsioni, senza alcun riferimento al consuntivo dell'esercizio finanziario precedente.

[31] Deliberazione n.11/2001/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato: Indagine n.1.2.- "Analisi dei risultati conseguiti in termini di recupero di materia imponibile evasa a seguito della riforma del sistema impositivo e delle innovazioni introdotte nelle modalità di accertamento, di dichiarazione, di versamento e di riscossione e nell'assetto organizzativo del Ministero delle finanze".

versamento degli acconti, dei saldi e delle compensazioni, ed il recupero dell'evasione. Per quest'ultimo occorre anche distinguere fra recupero da attività di accertamento e controllo e recupero da maggior adempimento spontaneo. 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[32].

Mancano, però, come si è detto, gli elementi per quantificare distintamente le due componenti dell'importo di 9.045 mld che corrisponderebbe al maggior gettito non spiegato dal fattore congiunturale. Non sono stati, infatti, forniti dall'Amministrazione elementi idonei per quantificare gli effetti degli interventi normativi, in modo da poter ricavare per differenza la parte di maggior gettito riferibile alla riduzione dell'evasione. Dal rendiconto è, peraltro, possibile rilevare solo il maggior gettito da accertamento e controllo, pari, sempre in termini di versamenti di competenza, ad appena 117,5 mld (da 3.632 a 3.749 mld) [33]. Sulla base, e nei limiti, dell'analisi svolta (caratterizzata dal riferimento al coefficiente di elasticità del D.P.E.F.), 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 come riduzione dell'evasione, esso sarebbe, in ogni caso, largamente inferiore agli sgravi d'imposta accordati nel 2000.

Non si tratta, però, di una conclusione assolutamente incontrovertibile, ma, piuttosto, di una conclusione problematica, in quanto, anche se i dati utilizzati dalla Banca d'Italia sembrano, in questo caso, coincidere con quelli direttamente rilevabili dal rendiconto, la RGS, il Ministero delle finanze, l'ISTAT, e in altre occasioni la stessa Banca d'Italia, hanno contrapposto serie di dati diverse, derivanti da rettifiche operate ai dati del consuntivo da ciascuno per proprio conto, 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. Va, quindi, ribadita la necessità di soddisfare la prioritaria esigenza di maggiore chiarezza, trasparenza ed univocità dei dati del bilancio e di esplicitazione dei raccordi fra le diverse forme di contabilità (Stato, Pubbliche amministrazioni, competenza, cassa, competenza economica).

4.2.2.2 Semplificazione e orientamento all'utenza.

Tra i fattori che, come si è detto, avrebbero maggiormente influito nell'indurre un maggior adempimento spontaneo dell'obbligazione tributaria vengono in primo luogo indicati il processo di semplificazione degli adempimenti e l'orientamento all'utenza dell'azione amministrativa.

Il processo di semplificazione è nel 2000 proseguito grazie soprattutto al più esteso ricorso allo strumento della telematica[34], attraverso il quale, utilizzato direttamente dai contribuenti o dai circa 70.000 intermediari, sono state presentate l'80% delle dichiarazioni. Il restante 20% è stato presentato attraverso gli istituti di credito o le Poste italiane s.p.a., che, dopo aver acquisito i dati relativi alle dichiarazioni su proprie basi dati, li hanno trasmessi telematicamente all'Amministrazione finanziaria.

---

[32] Il dato non cambia di molto se si fa riferimento ad altre grandezze: 9.680 mld in termini di versamenti totali, 9.738 in termini di riscossioni nette e 10.072 mld in termini di accertamenti di competenza.

[33] In termini di accertamenti la variazione è, sia pure di poco, addirittura negativa (da 31.746 a 31.252 mld.

[34] Con il decreto del Direttore Generale del Dipartimento delle entrate 29 marzo 2000 è stata prevista la possibilità per i soggetti tenuti ad utilizzare il modello di dichiarazione UNICO 2000 – Persone fisiche, anche in qualità di rappresentanti di altre persone fisiche legalmente incapaci o in qualità di eredi, di presentare la dichiarazione attraverso il servizio telematico Internet. Con la circolare n. 84/E del 28 aprile 2000 è stata prevista, inoltre, la possibilità per i contribuenti che non fruivano di supporto professionale di presentare in via telematica la propria dichiarazione UNICO 2000 – Persone fisiche tramite gli Uffici delle Entrate, nonché gli Uffici Distrettuali delle Imposte Dirette ed alcuni uffici IVA. Tale possibilità era stata già introdotta, in via sperimentale, dalla circolare n. 138/E del 22 giugno 1999.

Particolare menzione va fatta del servizio telematico Internet, utilizzato da oltre 80.000 soggetti che hanno trasmesso direttamente dal proprio personal computer (circa 25.000 dichiarazioni pari al 31% del totale) o per il tramite degli uffici, che hanno prestato loro assistenza (circa 55.000 dichiarazioni). Ciò ha consentito un notevole risparmio di costi rispetto a quelli che si sarebbero dovuti sostenere per i compensi alle banche o a Poste italiane s.p.a. per l'elaborazione del medesimo quantitativo di dichiarazioni se consegnato ai loro sportelli[35].

Nell'alveo dei servizi telematici vanno evidenziate altre funzionalità, quali quella relativa alla registrazione telematica dei contratti di locazione (circa 6.000), quella concernente le operazioni formali ai fini IVA (inizio, variazione, cessazione attività), quella di comunicazione degli estremi di conto corrente sul quale ricevere l'accredito dei rimborsi, quella di consultazione dei provvedimenti e delle norme di carattere tributario.

In merito alla consultazione delle norme e dei provvedimenti tributari, nell'anno 2000 è stato realizzato il progetto di utilizzazione delle tecnologie WEB per consentire, sin dal gennaio 2001, di mettere a disposizione dei cittadini via Internet, gratuitamente, una banca dati con informazioni fiscali complete e tempestive, finalizzate al miglioramento dei rapporti fra Fisco ed utenti, nel rispetto dei principi sanciti dall'art.5 della legge 27 luglio 2000 n. 212 in materia di "informazione al contribuente" (Statuto del Contribuente).

Il Servizio di Documentazione Tributaria rientra in un discorso più ampio di cooperazione tra applicazioni WEB, con particolare riferimento verso quelle orientate alla diffusione delle conoscenze in tutte le sue forme, potendo divenire in tal modo una componente fondamentale di un più complesso sistema di "Knowledge management", con l'obiettivo di svilupparla, patrimonializzarla, diffonderla ed utilizzarla, sia all'interno, per facilitare la diffusione della conoscenza tecnico-tributaria, sia all'esterno, per il recupero ed il miglioramento del rapporto con il cittadino, le imprese e gli intermediari.

Sempre a fini di assistenza agli utenti, sono stati attivati servizi di risposta telefonica (Call Center) presso i Centri di Servizio delle Imposte Dirette ed Indirette di Pescara, Venezia, Cagliari e Torino, nonché un centro di risposta sperimentale presso l'Ufficio delle Entrate di Albenga. In tal modo, fornendo per telefono informazioni in materia di rimborsi, cartelle esattoriali, sgravi e ricorsi, sulla normativa fiscale, sugli obblighi, sulla situazione personale, è stato facilitato l'accesso degli utenti ad informazioni utili per rendere loro più agevole l'espletamento degli adempimenti fiscali senza doversi recare agli sportelli degli uffici. Nel corso dell'anno 2000 i call centers hanno fornito risposte a 340.000 utenti e sono state evase oltre 55.000 richieste telefoniche di annullamento in autotutela di atti illegittimi ed infondati concernenti il modello Unico 98 e gli avvisi bonari.

L'attività di informazione e di assistenza telefonica è stata rivolta anche alle comunicazioni di cui all'art.36 bis del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 ed all'art.54 bis del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, relative alle dichiarazioni presentate a decorrere dal 1° gennaio 1999 ed agli inviti di pagamento di cui all'art.2, commi da 3 quater a 3 sexies del d.lgs. 30 marzo 2000 n. 99, concernente il recupero dell'arretrato, e al riesame degli atti impositivi nei casi previsti.

La qualità del servizio è stata garantita anche attraverso strutture esterne (SOGEI, CONSIEL,TELECOM).

---

[35] Va anche ricordato che , con Decreto del Ministro delle Finanze 12 luglio 2000 pubblicato nella G.U. n.173 del 26 luglio 2000, in attuazione del disposto di cui all'art.3 comma 3, lettera e) del D.P.R. 22 luglio 1998, n.322, al fine di agevolare il più possibile l'invio telematico delle dichiarazioni fiscali sono stati individuati altri soggetti incaricati della trasmissione telematica delle dichiarazioni, con l'inclusione degli iscritti nell'Albo avvocati e nel registro dei revisori contabili.

Per quanto riguarda la liquidazione centralizzata delle dichiarazioni UNICO persone fisiche 1999 - anno di imposta 1998 - sono state inviate 3.460.693 comunicazioni di irregolarità, di cui 2.655.520 che evidenziavano richieste di pagamento. Prima di attivare la procedura di iscrizione a ruolo delle somme ancora dovute si attendono, infatti, ulteriori interventi correttivi, in sede di assistenza, e ulteriori versamenti spontanei.

Sono state, inoltre, inviate le seguenti comunicazioni di irregolarità con richiesta di pagamento:

Dichiarazioni di società di persone presentate nel 1999	n.	241.494
Dichiarazioni di società di capitale presentate nel 1999	n.	165.617
Dichiarazioni di enti non commerciali, presentate nel 1999	n.	12.886
Dichiarazioni IVA presentate nel 1999	n.	7.894

I dati dell'attività di assistenza sulle comunicazioni di irregolarità relative alle dichiarazioni (redditi e IVA) delle società di persone, degli enti non commerciali non sono ancora significativi, non essendo ancora trascorso un congruo periodo di tempo dall'invio delle comunicazioni stesse.

Con riferimento alla tempistica di acquisizione delle dichiarazioni, si è ormai stabilizzato il trend relativo alle dichiarazioni trasmesse direttamente dai contribuenti e dagli intermediari abilitati, significando che le stesse sono immediatamente memorizzate su appositi archivi informatici e rese disponibili per le successive elaborazioni che consentono di alimentare le singole posizioni. I dati delle dichiarazioni trasmessi dalle banche e da Poste Italiane S.p.A., invece, pervengono all'Amministrazione finanziaria solo alcuni mesi dopo (almeno 5) la presentazione delle dichiarazioni medesime agli sportelli. Tale ritardo è imputato ai tempi di acquisizione dei dati in formato elettronico dei modelli cartacei.

Modifiche sostanziali nella presentazione delle dichiarazioni e nell'effettuazione dei relativi versamenti sono state introdotte con il d.P.R. 14 ottobre 1999, n. 542, "Regolamento recante modifiche alle disposizioni relative alla presentazione delle dichiarazioni dei redditi, dell'IRAP e dell'IVA", che, entrato in vigore il 3 marzo 2000, ha, in particolare, stabilito:

a) la presentazione delle dichiarazioni dei redditi e dell'imposta sulle attività produttive;

b) l'ampliamento della platea dei contribuenti tenuti ad includere la dichiarazione dei sostituti d'imposta nella dichiarazione in forma unificata;

c) l'obbligo di trasmissione telematica delle dichiarazioni per i soggetti con un numero di dipendenti non inferiore a 50;

d) la facoltà dei soggetti appartenenti ad un gruppo di trasmettere le proprie dichiarazioni attraverso una società del gruppo stesso;

e) la facoltà per tutti i contribuenti non obbligati alla trasmissione telematica di utilizzare il servizio telematico per la trasmissione delle proprie dichiarazioni;

f) l'obbligo anche per le Amministrazioni dello Stato, esclusi gli organi costituzionali, di presentare, in luogo degli elenchi dei percipienti, la dichiarazione dei sostituti d'imposta;

g) la presentazione delle dichiarazioni annuali IVA presso le banche o gli uffici postali entro il 31 maggio o la trasmissione telematica entro il 30 giugno;

h) sostanziali modificazioni alla disciplina delle dichiarazioni periodiche IVA in conformità allo spirito semplificativo della riforma, al disposto della VI direttiva CEE ed in linea con il contenuto delle dichiarazioni periodiche di altri Stati europei;

i) la presentazione delle dichiarazioni IRAP da parte dei soggetti non tenuti alla presentazione delle dichiarazioni dei redditi, entro un mese dall'approvazione del bilancio o del rendiconto, se i soggetti sono tenuti all'approvazione degli stessi, ovvero entro sei mesi dalla fine del periodo d'imposta per gli altri soggetti. In tal modo si è inteso coordinare le scadenze previste per la presentazione delle dichiarazioni ai fini IRAP da parte dei soggetti non tenuti alla presentazione delle dichiarazioni dei redditi;

j) l'eliminazione della previsione della compilazione di una apposita sezione della dichiarazione dei redditi da parte dei sostituti d'imposta che effettuano ritenute alla fonte su redditi di lavoro autonomo di ammontare non significativo.

Lo stesso decreto n. 542/1999 ha anche previsto alcune innovazioni in materia di versamenti. In particolare:

1) ai fini dell'individuazione dei termini di versamento delle imposte risultanti dalle dichiarazioni, rileva il termine di presentazione della dichiarazione alle banche o agli uffici postali e non quello previsto per la trasmissione telematica;

2) ai sostituti d'imposta che abbiano effettuato versamenti di ritenute alla fonte in misura superiore alla misura dovuta viene attribuita la facoltà di scomputare l'eccedenza dai versamenti successivi;

3) viene eliminata la previsione di tre scadenze annuali per i versamenti da parte di sostituti d'imposta che abbiano effettuato ritenute alla fonte su redditi di lavoro autonomo di ammontare non significativo (importo complessivo non superiore a lire due milioni). Viene, inoltre, fissata un'unica scadenza per il versamento delle ritenute, coincidente con il termine stabilito per il versamento a saldo delle imposte sui redditi.

4.2.2.3 Innovazione organizzativa.

Sul piano dell'innovazione organizzativa – anch'essa citata fra i principali fattori di incentivazione di un maggior adempimento spontaneo dell'obbligazione tributaria - la gestione della politica tributaria si è caratterizzata per il sostanziale completamento e superamento del precedente disegno di riforma (legge n. 358/1991) ed il passaggio al nuovo modello di organizzazione basato sulle Agenzie fiscali e sul "Ministero snello".

4.2.2.3.1 L'innovazione nel Dipartimento delle entrate.

Nella logica del vecchio progetto di riforma, in questo peraltro coerente con il nuovo, per quanto riguarda le Entrate, nel 2000 sono stati attivati, in aggiunta ai 150 già operativi, 99 uffici delle entrate (ora "Uffici locali") e 10 sezioni staccate, a fronte dei quali sono stati soppressi circa 230 vecchi uffici. Complessivamente, alla data del 31 dicembre 2000 risultavano operativi 249 uffici delle entrate e 54 sezioni staccate. Ne restavano da attivare ancora 137 per completare la copertura dell'intero territorio nazionale, raggiungendo, a regime, il numero di 386, rispetto ai 965 uffici pre -riforma[36].

La riorganizzazione delle strutture di vertice centrali e regionali del Dipartimento delle entrate, disposta con il decreto direttoriale del 3 dicembre 1999 ed operativa dal 1° gennaio 2000, è stata pensata ed attuata in vista dell'avvio dell'Agenzia.

Nell'ambito del Dipartimento delle entrate è anche andato avanti il "progetto qualità degli uffici delle entrate", avviato nel 1999 con lo scopo di conseguire la certificazione di conformità alle norme ISO 9000 delle attività svolte nell'area servizi e relazioni con il contribuente[37]. Fino

[36] Di cui 427 uffici distrettuali delle imposte dirette, 104 uffici IVA e 437 uffici del registro.

[37] La certificazione è un atto formale che fornisce all'organizzazione un attestato circa la capacità di fornire un prodotto o un servizio garantito e affidabile; viene emessa da Enti indipendenti che verificano la conformità al modello di riferimento e il rispetto delle procedure e delle regole che l'organizzazione si è data (per il Dipartimento

ad oggi sono stati certificati gli uffici di Bologna 2, Rieti e Frascati (nel 1999), i quattro uffici di Torino (nel 2000) e quelli di Roma 5 e Roma 6 (nel 2001).

Al di là dell'aspetto formale (ottenimento della certificazione), il sistema qualità può rappresentare un efficace strumento di gestione degli uffici. Il sistema introduce, infatti, una metodologia operativa, grazie alla quale è possibile ricostruire i singoli processi, favorendo così la razionalizzazione delle attività e l'individuazione delle criticità da rimuovere e degli aspetti da razionalizzare. Il confronto tra uffici diversi consente inoltre di rilevare le disomogeneità di comportamento, diffondere le migliori "pratiche" e condividere i comportamenti omogenei.

4.2.2.3.2 L'innovazione nel Dipartimento del territorio.

Il Dipartimento del Territorio, da parte sua, già nel corso dell'anno 1999 aveva attivato pressoché tutte le strutture provinciali previste dalla legge di riforma n. 358/1991 e dal relativo decreto attuativo n. 287/1992. Nell'anno 2000, risultavano prive delle previste strutture operative di base le sole cinque province di nuova istituzione, nelle quali persistevano le difficoltà connesse, in genere, ad indisponibilità di idonei locali o ad asserite carenze di personale. In attesa dell'istituzione degli uffici del territorio, avvenuta nel corso dell'anno solo per Lecco, il Dipartimento, al fine di non penalizzare l'utenza, ha adottato misure alternative (attivazione dei c.d. sportelli catastali), che consentono lo svolgimento in loco dei servizi catastali.

Problema specifico affrontato è stato quello dello scorporo dal Dipartimento del Territorio del settore demaniale, con attribuzione all'Agenzia del demanio di un contingente di n. 1669 unità di personale, maggiore della dotazione organica teorica, per tenere conto di un certo incremento delle attività infrastrutturali. La scissione del Dipartimento del Territorio in due Agenzie ha reso necessaria una serie di interventi di carattere organizzativo e procedurale, in quanto l'istituzione degli uffici del territorio aveva già comportato un'integrazione di compiti e funzioni tra le diverse strutture in essi confluite.

Anche sotto la spinta di tale evento, il Dipartimento del territorio è stato interessato da una profonda innovazione organizzativa che si è sviluppata lungo altre due direttrici:

- trasformazione del Dipartimento in Agenzia, con assunzione di nuovi compiti e l'adozione di nuove modalità gestionali. Il compito fondamentale della nuova struttura, consistente, sostanzialmente, nella costituzione e nella gestione, in collaborazione anche con gli enti locali, dell'anagrafe degli immobili, ha comportato. tra l'altro, la predisposizione di un piano triennale di interventi, per lo più articolati in progetti. Profondamente diverse sono anche le modalità operative e gestionali previste per la nuova struttura, che si deve avvalere in larga parte di istituti di diritto comune (procedure contabili, rapporti con enti esterni);
- decentramento di compiti e di funzioni agli enti locali. I relativi adempimenti, condotti d'intesa con le rappresentanze degli enti locali, hanno avuto come principale esito l'individuazione delle risorse umane e finanziarie da trasferire agli enti locali per lo svolgimento dei compiti indicati nell'art.66 del d.lgs. n. 112/1998.

Al fine di attuare la revisione dell'assetto organizzativo del Dipartimento, sono stati predisposti gli atti generali di organizzazione e di funzionamento dell'Agenzia del Territorio, i quali, adottati nel corso dell'anno 2000, sono divenuti operativi a decorrere dal successivo esercizio finanziario.

---

delle entrate la certificazione è stata rilasciata da Det Norske Veritas, uno dei principali organismi che operano nel settore).

Le norme ISO 9000 individuano un insieme di requisiti che devono essere soddisfatti al fine di garantire la qualità del prodotto o del servizio fornito al cliente; sono emesse dall'International Organisation for Standardisation, con sede a Ginevra, hanno validità internazionale e coprono tutti i settori di attività.

Molte altre iniziative possono considerarsi collegate all'innovazione organizzativa e procedurale; a talune di esse (revisione del modello di controllo di gestione, adempimenti relativi al funzionamento della RUPA, ecc.), il Dipartimento ha partecipato secondo le modalità definite in sede interdipartimentale, mentre devono considerarsi specifiche del Dipartimento del Territorio le seguenti iniziative:

- ricognizione della situazione operativa e gestionale degli uffici e predisposizione di un piano di interventi triennale finalizzato alla costituzione dell'anagrafe degli immobili e all'attuazione del nuovo assetto di competenze istituzionali dell'Agenzia;
- nuova organizzazione del lavoro, per le azioni più rilevanti ed innovative, basata su strumenti di *program management*, le quali assicurano, nel rispetto dell'assetto organizzativo strutturale già definito, massima visibilità alle attività progettuali per quanto riguarda, in particolare, il grado di avanzamento dei singoli progetti, le loro correlazioni e il conseguimento degli obiettivi programmati.

4.2.2.3.3 Innovazione in tema di contabilità finanziaria.

Un'altra importante area in cui si è cimentato il processo di innovazione è quella della procedura di Contabilità finanziaria, avviata nel 1999, con la quale si è dato sperimentalmente seguito alla previsione del d.lgs. n. 279/1997 concernente l'adozione da parte delle Pubbliche Amministrazioni del sistema di contabilità economica e analitica (CAM). La procedura è stata progettata nell'intento di gestire le informazioni relative alle fasi della spesa e consentire la rilevazione delle movimentazioni delle nature di costo riconducibili al Piano dei Conti, da individuare tramite l'analisi del contenuto e della destinazione dei capitoli di spesa[38].

Tale sistema, sperimentato per tutti i Centri di Responsabilità, ha riguardato l'impianto del sistema di Contabilità generale del Ministero, portando all'elaborazione di un prototipo di consuntivo economico del Ministero delle Finanze. Nel corso del 2000, la procedura è stata sperimentata anche per la produzione, con cadenza trimestrale, dei Conti Economici relativi ai Centri di Responsabilità del Ministero, finalizzati al controllo concomitante dell'andamento dei costi e del consumo delle risorse assegnate.

Sempre nel corso del 2000 è stato, inoltre, impostato il sistema di controllo direzionale relativo ai Dipartimenti del Ministero, sostenuto da uno specifico sistema informatico per la produzione della reportistica di controllo gestionale, cui dai sistemi informativi operazionali degli Uffici e dalla contabilità generale dovevano affluire le informazioni relative sia alla produzione, sia ai costi sostenuti. In particolare, i dati di contabilità generale avrebbero alimentato tale reportistica per la parte di contabilità analitica ed economica, generando le informazioni relative al costo delle nature, della attività svolte e dei risultati conseguiti.

Il rodaggio del sistema e della conseguente attività di analisi della spesa, necessaria per l'imputazione corretta dei costi alle strutture, ha permesso agli addetti ed ai responsabili della gestione della procedura l'acquisizione di una prima conoscenza dei problemi connessi all'impiego dei meccanismi della contabilità economica, contribuendo a preparare il personale al cambiamento conseguente all'avvio della riforma del Ministero con la costituzione delle Agenzie fiscali, che ha, però, comportato la riconsiderazione dell'intera procedura.

La riorganizzazione dell'Amministrazione finanziaria secondo il modello della "amministrazione per Agenzie" ha, infatti, un impatto di grande rilievo sul versante della contabilità, sia perché le Agenzie, secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 300/1999 (art.70, c.5), devono adottare una contabilità di tipo civilistico, seguendo i criteri stabiliti dal Codice Civile per

[38] La procedura intercetta il momento della liquidazione come la fase che genera il costo per l'Amministrazione e imputa a ciascun centro di costo del Ministero delle Finanze la "natura" movimentata secondo il criterio della competenza economica. I dati relativi al costo del personale affluiscono alla contabilità generale grazie alle informazioni provenienti da IGOP-RGS, e sono attribuiti ai centri di costo in base ai dati anagrafici del personale che presta servizio in ciascuno di essi. Nel corso del 2000, la procedura è stata completata con le funzionalità per la gestione dei residui.

i Bilanci aziendali; sia perché il controllo dei costi costituisce il cardine dell'autonomia gestionale. Lo stesso d.lgs. n. 300/1999 prevede che, in ogni caso, sia garantita l'unitarietà del sistema fiscale e richiede, quindi, che sia creato un meccanismo di raccordo tra la contabilità delle Agenzie e la contabilità pubblica[39].

I tentativi compiuti e le sperimentazioni condotte si sono, quindi, incrociati con le esigenze di riprogettazione legate all'istituzione delle Agenzie. Da un lato, è emersa la necessità di adeguamenti anche per le attuali procedure contabili del Ministero snello. Dall'altro lato, si è venuto a determinare un transitorio *black out* del sistema di controllo strategico, al quale non sono affluiti, o sono affluiti in ritardo e/o in misura parziale, i dati gestionali, essi stessi, peraltro, ancora rilevati attraverso operazioni *ad hoc*, e non già come risultato automatico di contabilizzazioni operate attraverso il funzionamento dei sistemi informativi operazionali. Una delle conseguenze è che i referti annuali del controllo strategico non sono stati ancora prodotti.

Come si è, però, già anticipato, l'attività svolta è stata sicuramente utile per una più efficace impostazione dei sistemi di contabilizzazione e di controllo delle Agenzie[40], il cui avvio ad operatività è stato preparato nel corso del 2000 con la nomina degli organi di vertice (Direttori e Comitati Direttivi), l'approvazione degli Statuti provvisori e l'emanazione del decreto del 28 dicembre 2000, con il quale - oltre all'avvio operativo, con decorrenza 1° gennaio 2001, delle Agenzie stesse, che hanno ereditato i compiti e le funzioni dei soppressi Dipartimenti - è stato disposto l'inserimento del personale dell'Amministrazione finanziaria in un ruolo speciale provvisorio ed il suo contestuale distacco presso le nuove Agenzie.

4.2.2.3.4 Sistema di relazioni Ministero/Agenzie.

I rapporti tra Agenzie e Ministero sono regolati da apposite convenzioni, che definiscono il livello di servizio da garantire, gli obiettivi, anche in termini di innovazione, da conseguire, le direttive generali sui criteri di gestione ed i vincoli da rispettare, le strategie per il miglioramento, le risorse disponibili, gli indicatori ed i parametri in base ai quali misurare l'andamento di gestione. Gli atti di gestione non sono sottoposti al controllo preventivo del Ministro, il quale vigila sull'operato dell'Agenzia mediante la verifica dei risultati ottenuti. Il Ministero esercita il controllo e il monitoraggio delle attività delle Agenzie, con particolare riferimento a quanto determinato e concordato negli atti della Convenzione.

Al fine di consentire l'attivazione delle Agenzie a partire dal 1° gennaio 2001, sulla base delle indicazioni fornite dalla Struttura interdisciplinare è stata svolta dal Ministero una considerevole attività preparatoria per individuare operativamente le norme e i comportamenti delle nuove strutture e per concordare le modalità organizzative e le metodologie di lavoro per l'elaborazione delle Convenzioni. Tale attività si è tradotta nella negoziazione delle Convenzioni, la cui stesura è stata elaborata secondo uno schema contrattuale, adottato per la prima volta nell'ambito della Pubblica Amministrazione.

Le Convenzioni stipulate con le quattro Agenzie definiscono:

- i reciproci impegni e gli obiettivi assegnati alle Agenzie, indicando il livello di servizio atteso, i criteri generali cui si deve conformare la gestione e gli specifici interventi

[39] Per l'analisi di tutte le problematiche connesse all'avvio delle contabilità delle Agenzie, è stato costituito un gruppo di lavoro che ha formulato le linee guida per l'impianto dei sistemi gestionali dando anche indicazioni sulle caratteristiche del sistema informativo che avrebbe dovuto sostenere la gestione contabile, raccomandando l'integrazione fra i diversi aspetti della gestione (personale, acquisti, tesoreria), la semplicità d'uso, la stampa delle scritture contabili e la predisposizione dei documenti di raccordo del bilancio delle Agenzie con quello del Ministero delle finanze. Coerentemente con queste indicazioni, il sistema scelto dalle Agenzie si basa su un prodotto informatico di ultima generazione di tipo parametrico (Enterprise Resource Planning, E.R.P), che permette di trattare in maniera integrata i vari aspetti gestionali di un'organizzazione quali personale, contabilità e acquisti, e controllo direzionale.

[40] Le soluzioni organizzative e strutturali da adottare per l'attivazione delle Agenzie sono state delineate nell'ambito dell'apposita "Struttura interdisciplinare" alla quale hanno partecipato anche esperti esterni, e che era stata istituita per dare impulso e controllare in un quadro unitario il processo di cambiamento nell'Amministrazione finanziaria definito dal d.lgs. n. 300/1999.

strutturali di miglioramento. Vengono, inoltre, individuate le modalità di verifica dei risultati ottenuti e i parametri per l'erogazione della Quota incentivante, per la cui attribuzione è stata predisposta, e allegata alla Convenzione, un'apposita metodologia;

- le modalità di trasferimento delle risorse finanziarie assegnate;
- il sistema della gestione delle relazioni tra Ministero e Agenzie relativamente al monitoraggio ed alla vigilanza sulle attività, stabilendo anche i criteri ai quali si dovrà conformare la negoziazione delle Convenzioni per il 2002.

Costituisce parte integrante della Convenzione il Piano delle attività delle Agenzie che descrive l'insieme delle attività istituzionali e innovative che l'Agenzia si impegna a realizzare nel corso del 2001. Tale Piano riporta in maniera dettagliata gli indicatori relativi alle attività e le informazioni relative agli investimenti in base ai quali verificare i risultati raggiunti secondo quanto stabilito negli articoli della Convenzione.

I punti di attenzione nel sistema di relazioni Ministero/Agenzie sono individuabili nei seguenti quattro:

- il rischio di divaricazione fra obiettivi delle Agenzie e obiettivi del Ministero delle Finanze nella gestione della fiscalità;
- il rischio di interferenze nell'autonomia gestionale delle Agenzie;
- il rispetto nella gestione da parte delle Agenzie dei principi di legalità, imparzialità e trasparenza, oltre che dei criteri di efficacia, efficienza ed economicità;
- le modalità di esercizio da parte del Ministero delle conseguenti essenziali funzioni di vigilanza sulla correttezza della gestione e di indirizzo e controllo dei risultati raggiunti dalle Agenzie.

L'esperienza operativa fornirà elementi di valutazione sul grado di adeguatezza delle soluzioni adottate con riguardo ai rischi connessi ai quattro punti critici sopra delineati, a mano a mano che le Agenzie acquisiranno la consapevolezza di essere qualcosa di diverso da, e comunque di meno organico alla, Amministrazione, rispetto ai vecchi Dipartimenti. Ed è in tale ottica che si pone sin da ora l'interrogativo, cui si è già fatto cenno, sulla contraddizione che sembra prospettarsi fra rinuncia da parte dell'Amministrazione all'esercizio diretto dell'attività operativa di acquisizione delle entrate tributarie e la decisione di sostanzialmente "contrattualizzare" (attraverso le convenzioni) le connesse funzioni di vigilanza, che sarebbero, invece, da predeterminare in via autonoma da parte del Ministro, proprio in applicazione del generale principio che la rinuncia a funzioni di gestione diretta da parte dello Stato debba essere controbilanciata dall'esercizio di un'essenziale attività di regolazione e controllo. Anche per evitare il rischio che, per poter, poi, esercitare un controllo comunque necessario, non si finisca con il cadere nella distorsione opposta di vanificare, con interferenze di fatto, l'autonomia delle Agenzie, con il risultato di trovarsi ad aver operato una riforma di tipo meramente nominalistico.

E' in quest'ottica che va valutata anche la decisione di radicalmente modificare le funzioni e il modello stesso del SeCIT, che, da organismo autonomo di controllo sugli uffici e sui contribuenti sospettati di evasione di grandi proporzioni, è ora diventato uno degli uffici di diretta collaborazione del Ministro, con compiti di studio e di "alta vigilanza" sulle Agenzie e sulla Guardia di finanza, da espletarsi, però, a seguito di specifiche richieste del Ministro.

5. Analisi dei risultati delle altre gestioni.

5.1 Gestione del demanio e del patrimonio.

5.1.1 Redditi dei beni patrimoniali.

I risultati della gestione dei beni del patrimonio immobiliare, relativamente al reddito derivante da affitti, concessioni e canoni vari (cap. 2601)[41], letti attraverso i dati di consuntivo, indicano quasi il dimezzamento degli accertamenti (da 137 a 75 mld), dopo la ripresa verificatasi lo scorso anno rispetto al 1998 (80 mld). In diminuzione anche le riscossioni di competenza (da 103 a 69 mld), ma con un significativo miglioramento dell'indice di riscossione (dal 75,4% del 1999 al 92,6% del 2000), a dimostrazione della maggiore fondatezza e della maggiore esigibilità dei nuovi crediti accertati nell'anno. In aumento anche le riscossioni sui residui, sia al lordo da versare (da 10 a 13 mld), sia al netto (da 2,8 a 4,7 mld). La quota dei residui riscossi è tuttavia ancora molto bassa (1,29%), nonostante il grosso ridimensionamento subito dalla massa dei residui da riscuotere, ridottasi di circa 122 mld per effetto di un pari importo negativo del saldo dei riaccertamenti, ma tuttora molto consistente (oltre 368 mld), dopo gli apporti del rilevante importo del da riscuotere di competenza nel 1997 (160 mld) e del saldo positivo dei riaccertamenti nel 1998 (178 mld) e del quale non si conosce la composizione. Una certa consistenza l'hanno assunta anche i resti da versare, che hanno superato i 9 mld rispetto ai 2 mld del 1999 e del 1998 ed ancor meno negli anni precedenti.

Altre indicazioni di inadeguatezza gestionale si ricavano dal raffronto fra previsioni ed accertamenti. Fino al 1996 le previsioni risultano sovrastimate rispetto agli accertamenti – inferiori alle prime del 44% nel 1994, del 62% nel 1995 e del 61% nel 1996. Nel 1997, proprio in coincidenza con un drastico ridimensionamento delle previsioni definitive – a 70 mld rispetto ai 173 dei due anni precedenti – gli accertamenti hanno fatto registrare un vero e proprio balzo in avanti, più che triplicandosi (da 68 a 227 mld) e venendo così a superare le previsioni definitive del 224%. Nel 1998 siamo, però, ritornati quasi ai livelli di partenza (80,2 mld)[42]. Le previsioni sono rimaste invariate per il 1998 e sono state solo ritoccate in aumento (a 71 mld circa) per il 1999 e più sensibilmente per il 2000 (81 mld, per le previsioni iniziali e definitive di competenza, 79,8 mld per le previsioni iniziali e definitive di cassa). Nel biennio 1998-99 gli accertamenti erano tornati a superare le previsioni – del 15% circa nel 1998 e di oltre il 93% nel 1999 – ma nel 2000 il segno si è invertito e gli accertamenti sono risultati inferiori alle previsioni del 6,12% **(Allegato 33)**.

5.1.2 Proventi del demanio pubblico.

I proventi in questione affluiscono al capitolo 2612, denominato, appunto, *«Proventi dei beni demaniali esclusi quelli derivanti dai beni del demanio idrico»*. Si tratta di un capitolo di bilancio che, che, pur conservando una classificazione congruente sia con la vecchia, sia con la nuova struttura del bilancio (rubrica 1 - Finanze - capo VII - Demanio - u.p. b. 3.2.3. - Territorio), nella sua articolazione si riferisce a proventi derivanti da beni demaniali riferibili a gestioni affidate ad amministrazioni diverse (Artt.1 «Demanio storico, artistico, archeologico e culturale»; 2 «Beni del demanio aeronautico»; 3 «Beni del demanio militare»; 4 «Beni del demanio marittimo»; 5 «Canali Cavour»; 6 «Canali dell'antico demanio»; 7 «Canali navigabili»; 8 «Altri proventi demaniali»).

---

[41] Cap. 2601: *"Redditi di beni immobili patrimoniali per affitti, concessioni e canoni vari, compresi quelli derivanti dall'utilizzazione di alloggi in fabbricati dello Stato situati all'estero, interessi sul residuo prezzo di capitale di beni venduti, altri introiti relativi ai beni del patrimonio immobiliare"*

[42] L'*exploit* degli accertamenti 1997 è stato un fatto episodico, che si spiega con la rivalutazione "a corpo" operata per i canoni relativi anche ad anni precedenti a seguito delle leggi n.724/1994 e n.507/1995, ma che, come già evidenziato, si è in realtà tradotta in larghissima parte solo in residui da riscuotere. La quota di accertamenti riscossa si è, infatti, contratta dal 73% del 1996 al 29% del 1997, per risalire, poi, al 68% circa nel 1998, in concomitanza con il drastico ridimensionamento degli stessi accertamenti. L'indice è ulteriormente risalito nel 1999 (al 75,4%) e, come si è visto, ancor più nel 2000 (al 92,6%).

La prima anomalia da segnalare è quindi proprio quella di una gestione che il bilancio imputa ad un centro di responsabilità del Ministero delle finanze, ma che, in realtà, appartiene, anche e soprattutto, a centri di responsabilità di altri Ministeri (trasporti e navigazione, beni artistici e culturali, difesa), violando, così, il principio di unicità e trasparenza della responsabilità gestionale, che è alla base della legge di riforma del bilancio e delle più recenti leggi di riforma delle pubbliche amministrazioni.

Nel contesto del programma di controlli per l'anno 1999 è già stata svolta un'indagine sull'acquisizione dei proventi del demanio marittimo, nonché suoi profili organizzativi, procedimentali e di redditività, che ha riguardato proprio l'art.4 del cap. 2612. Da tale analisi chiaramente si evidenzia come l'inadeguatezza dei risultati riscontrati palesemente si associa ad un'asserita, ma non più giustificata, concorrenza di competenze del Ministero dei trasporti e delle navigazione (rilascio dei titoli concessori e accertamento) e del Ministero delle finanze (previsione dell'entrata e riscossione). Il convincimento dell'esistenza di una commistione di competenze, non ovviata da un adeguato coordinamento, ha sicuramente contribuito a indurre l'unica amministrazione responsabile ad impegnarsi in un'attività gestoria solo parziale. Ciò porta a ribadire il criterio, già affermato in precedenti deliberazioni della Corte, della necessità di una definitiva presa di coscienza dell'ormai avvenuta eliminazione delle commistioni di competenze, con l'attribuzione di tutte le funzioni gestionali[43] – previsione, accertamento e riscossione - ad un unico centro di responsabilità[44], disposta nel rispetto dei principi fondamentali delle più recenti leggi di riforma del bilancio e delle pubbliche amministrazioni, in considerazione della consolidata esperienza, del coordinamento organico orizzontale fra le amministrazioni è difficile, se non del tutto illusorio. Ed è in ogni caso costoso e poco rispondente ai parametri di efficacia, efficienza ed economicità al cui rispetto si deve improntare l'azione pubblica.

Venendo all'analisi dei dati di consuntivo, va anzitutto rilevato che alla formazione del flusso delle entrate imputate al cap. 2612 nel 2000 concorre sostanzialmente il solo articolo 4 – "Proventi dei beni del demanio marittimo", con 114 mld di accertamenti. Molto minore è, infatti, la rilevanza degli articoli 1 – "Proventi del demanio storico, artistico, archeologico e culturale", con 12 mld, e dell'art. 3 – "Proventi dei beni del demanio militare", con 7 mld, i cui accertamenti si sono notevolmente ridotti rispetto all'anno precedente (del 69,6% l'art.1 e del 24,3% l'art. 3). Insignificante, poi, la rilevanza degli articoli residui, nonostante i significativi incrementi in termini relativi fatti registrare nel 2000[45].

Guardando alla serie storica dei dati dell'intero capitolo 2612, si può rilevare che il salto dimensionale delle entrate si è verificato nel 1995, quando gli accertamenti sono passati a 121,7 mld, rispetto ai circa 19 dell'anno prima, e le riscossioni di competenza a 102,3 mld, rispetto ai 13,6 del 1994. Negli anni successivi, gli accertamenti, dopo un'ulteriore fase di incremento (150,6 e 178,9 mld, rispettivamente nel 1996 e nel 1997), nel 1998 hanno fatto registrare un ritorno ai livelli del 1995 (121,5 mld). Il 1999 aveva fatto registrare un nuovo incremento (137,4 mld, +13,1%), restando, tuttavia, molto al di sotto del massimo raggiunto nel 1997. Il 2000 fa registrare l'invarianza del dato degli accertamenti, ma un netto miglioramento dell'indice di riscossione – da 75,81% a 97,49% - con il risultato di un significativo aumento delle riscossioni

---

[43] Laddove per gestione, ai sensi dell'art. 220 del regolamento di contabilità, si deve intendere "cura dell'accertamento e della riscossione", con quest'ultima che, anche nel passato, quando avveniva mediante gli agenti individuati dal Ministero delle finanze, era comunque "fatta per conto delle singole amministrazioni che sotto la propria responsabilità amministrano" le entrate (art. 224 regolamento di contabilità).

[44] L'art. 4 della legge n. 94/1997 stabilisce che le UPB vengano individuate proprio in base al criterio che *a ciascuna corrisponda un unico centro di responsabilità amministrativa*, cui è affidata la relativa gestione.

[45] Poco più di 1,6 mld per i proventi dei beni del demanio aeronautico (art. 2), 1,2 mld per i proventi dei canali navigabili (art. 7), 442 milioni per gli "Altri proventi demaniali" (art. 8), 440 milioni per i proventi dei canali dell'antico demanio (art. 6) e 80 milioni per i proventi dei canali Cavour (art. 5).