

analogo si registra in sede di appello, dove gli esiti favorevoli al contribuente sono passati dal 39% dei definiti nel 1998 al 40% nel 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.

2.5 Adempimento spontaneo dell'obbligazione tributaria.

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, infatti, 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 che alimentano e giustificano 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 troppo elevato della pressione fiscale, ed in particolare l'eccessivo carico fiscale gravante sui redditi di lavoro e sulle famiglie e l'eccessiva onerosità delle 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 (L.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”.

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 precedente¹¹.

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%,

¹¹ 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.

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 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 mld¹².

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

¹² 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.

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)¹³. Sulla base e nei limiti dell'analisi svolta (caratterizzata dal riferimento al coefficiente di elasticità stimato dal D.P.E.F.) si può 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., 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).

2.6 Innovazione amministrativa.

Sul piano dell'innovazione amministrativa la gestione della politica tributaria si è caratterizzata per il sostanziale completamento e superamento del precedente disegno di riforma (legge n.358/91) ed il passaggio al nuovo modello di organizzazione basato sulle Agenzie fiscali e sul "Ministero snello".

Nella logica del vecchio progetto di riforma, in questo peraltro coerente con il nuovo, 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

¹³ In termini di accertamenti la variazione è, sia pure di poco, addirittura negativa (da 31.746 a 31.252 mld).

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 -riforma¹⁴..

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 contribuente¹⁵. Fino 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.

Un'altra importante area in cui 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. 279/97 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

¹⁴ Di cui 427 uffici distrettuali delle imposte dirette, 104 uffici IVA e 437 uffici del registro.

¹⁵ 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 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.

costo riconducibili al Piano dei Conti, da individuare tramite l'analisi del contenuto e della destinazione dei capitoli di spesa¹⁶.

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 primo tentativo 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 che 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 e 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 300/99

¹⁶ 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.

(art.70, c.5), devono adottare una contabilità di tipo civilistico, seguendo i criteri stabiliti dal Codice Civile per i Bilanci aziendali; sia perché il controllo dei costi costituisce il cardine dell'autonomia gestionale. Lo stesso d.lgs. 300/99 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.¹⁷

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 Agenzie¹⁸, 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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. 300/99.

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 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 e 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 comuni delle Agenzie e 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, e comunque di meno organico all'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 esercitare comunque un controllo, non si finisca con il cadere nella distorsione opposta di vanificare 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 a seguito di specifiche richieste del Ministro.

Capitolo IX

Ministeri per le politiche sociali

1. Le politiche sociali e la riorganizzazione degli apparati.

2: L'assistenza sociale: *2.1 Le linee programmatiche; 2.2 La legge quadro n. 328/2000 e le principali misure di attuazione; 2.3 L'analisi delle risultanze contabili per funzioni obiettivo.*

3. Le politiche sanitarie: *3.1 Le misure programmatiche e l'andamento finanziario. 3.2 Le problematiche aperte 3.3 La programmazione ed i finanziamenti per la riqualificazione dell'offerta sanitaria: 3.3.1 Il Programma nazionale della qualità; 3.3.2 Gli obiettivi di carattere prioritario. 3.3.3 La riqualificazione dell'offerta sanitaria: gli investimenti: 3.3.3.1 L'attuazione della seconda fase del programma di investimenti ex art. 20 legge n. 67/1988; 3.3.3.2 Specifiche linee di finanziamento del programma di investimenti; 3.3.3.3 Il Programma per la realizzazione di strutture per cure palliative e di assistenza ai malati terminali; 3.3.3.4 Il Piano straordinario per le grandi città, di cui all'art. 71 della legge 23 dicembre 1998 n. 448.*

4. Le politiche previdenziali: *4.1 La spesa pensionistica; 4.2 La funzione Previdenza; 4.3 La previdenza complementare; 4.4 Analisi sulle funzioni-obiettivo.*

5. Le politiche dell'occupazione: *5.1 Il Quadro attuale di riferimento; 5.2 I lavori socialmente utili - L.S.U.; 5.3 Gli ammortizzatori sociali; 5.4 Quadro finanziario degli strumenti; 5.5 Analisi finanziaria delle politiche dell'occupazione.*

1. Le politiche sociali e la riorganizzazione degli apparati.

Al rilievo delle misure programmatiche del Governo nell'area del welfare si accompagna, nell'ampia riforma delle amministrazioni centrali, ispirata ai principi di sussidiarietà e di autonomia sottesi alla legge n. 59/1997, attuata con d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, una complessa problematica riorganizzativa, che ha visto, con il d.P.R. 26

marzo 2001, n. 176, la istituzione dell'unitario ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, le cui funzioni sono oggi nuovamente ricondotte a due diverse articolazioni ministeriali in base al d.l. 12 giugno 2001, n. 217¹.

La figura disegnata dal d.P.R. 26 marzo 2001, n. 176 ricomprende le aree funzionali e le risorse dei ministeri del lavoro e della previdenza sociale e della sanità, insieme a quelle già attribuite al Dipartimento per gli affari sociali della Presidenza del consiglio dei ministri (anch'essa riformata in base al coevo d.lgs. n. 303/1999).

Va segnalato che nel recente percorso di riorganizzazione degli apparati, con D.P.C.M. 24 ottobre 2000 è stata disciplinata l'organizzazione del Dipartimento affari sociali (sino al trasferimento ad altra amministrazione ai sensi dell'art. 45 del d.lgs. 300); con d.P.R. 7 dicembre 2000, n. 435 è stato approvato il "Regolamento recante norme di organizzazione del Ministero della sanità" cui fa espresso rinvio il d.P.R. 26 marzo 2001, n. 176 (art. 1, comma 2).

Il ridisegno degli apparati, oltre che all'accorpamento delle strutture centrali, dovrebbe risultare coerente al complesso processo di attribuzione di funzioni e risorse alle autonomie disegnato in base al d.lgs. n. 469/1997 (in materia di mercato del lavoro) ed al d.lgs. n. 112/1998² ed al corrispondente ruolo di indirizzo, coordinamento e programmazione attribuito al livello centrale.

¹ Già nella configurazione prevista nel d.lgs. le funzioni, in precedenza attribuite al ministero della sanità, assumono particolare rilievo, corrispondendo a due aree funzionali del nuovo ministero: *Ordinamento sanitario e Tutela della salute umana e sanità veterinaria*, mentre le due altre aree raccolgono le competenze del ministero del lavoro e del dipartimento degli affari sociali: *Politiche del lavoro e dell'occupazione e tutela dei lavoratori e Politiche sociali e previdenziali*. In pratica, il Regolamento, sotto questo aspetto, utilizza in pieno il numero di Dipartimenti consentito dal d.lgs. 300 (quattro) cui corrispondono le indicate aree funzionali. In particolare, per la materia dell'occupazione e della previdenza va segnalato che il nucleo Lavoro, che, senza la materia della *Cooperazione*, passata al *Ministero delle attività produttive* e quella della *Previdenza* che passa al *Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali* corrisponde sostanzialmente al *Dipartimento per le politiche del lavoro*, e si struttura su solo cinque direzioni generali (*Impiego, orientamento e formazione, Ammortizzatori sociali ed incentivi all'occupazione, Tutela delle condizioni di lavoro, Reti informative ed Osservatorio del mercato del lavoro ed Affari generali, risorse umane e attività ispettiva*), mentre il *Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali* assume una rilevanza analoga all'originario *Dipartimento per gli affari sociali* e ricomprende sette direzioni generali (*Gestione del fondo nazionale per le politiche sociali ed affari generali, Tematiche familiari e sociali e tutela dei diritti dei minori, Diffusione delle conoscenze e delle informazioni in merito alle politiche sociali, Prevenzione e recupero delle tossico dipendenze e osservatorio permanente per la verifica dell'andamento del fenomeno delle droghe e tossico dipendenze, Volontariato, associazionismo sociale e politiche giovanili, immigrazione e politiche previdenziali*). Un aspetto peculiare del nuovo regolamento è quello che attiene all'istituzione di una *Conferenza permanente dei Capi dei Dipartimenti* alla quale è affidato il compito di coordinare le attività comuni e di formulare proposte al Ministro al fine di predisporre gli indirizzi generali del ministero (nell'ambito soprattutto della direttiva generale del Ministro).

² Con DPCM. 26 maggio 2000, (pubblicato sulla G.U. 11 ottobre 2000, n. 238) sono state individuate le risorse strumentali, umane, finanziarie e organizzative da trasferire alle regioni e agli enti locali in materia di sanità per 168 mld annui e 32 unità di personale. Con DPCM 13 novembre 2000 sono stati adottati i criteri di riparto e ripartite tra le regioni e gli enti locali le risorse individuate per l'esercizio delle funzioni in materia di sanità. Con i 15 DPCM

Le problematiche del welfare richiedono dunque nel nuovo assetto istituzionale una riqualificazione delle funzioni delle strutture centrali alla luce del crescente ruolo di monitoraggio e di indirizzo dei livelli centrali, da svolgersi in sinergia con la Conferenza Stato-Regioni³. Non univoco appare, al riguardo, il disegno attuativo delle strutture ministeriali, che sembra caratterizzato, per taluni versi, da una puntuale ricognizione dell'esistente, piuttosto che di una effettiva valorizzazione delle funzioni proprie di un assetto evolventesi in senso autonomistico ed orientato a sviluppare ulteriormente il ruolo degli organismi e delle componenti sociali, di promozione del lavoro e dell'occupazione.

Nell'accennata evoluzione dell'ordinamento, - orientato in tutti i settori ai principi del c.d. federalismo amministrativo - una più marcata e problematica significatività, anche per quanto concerne l'impatto finanziario ed operativo, rivestono le politiche sanitarie e sociali. L'integrazione sociosanitaria rappresenta infatti nel contesto programmatico e normativo una linea qualificante l'azione pubblica nei diversi livelli di governo e gestionali del sistema, richiedendo una compiuta operatività ed interdipendenza funzionale nelle varie componenti decisionali e nelle relative scansioni procedurali..

In tale processo evolutivo ed in coerenza alla rilettura in termini funzionali del rendiconto generale dello Stato (art. 13 d.lgs. n. 279/1997), si è dunque ritenuto di riaggregare unitariamente le risultanze contabili riconducibili al disegno del d.lgs. 300⁴, in un esercizio sperimentale suscettibile di ulteriori affinamenti e comunque da intendersi con le avvertenze e le specificazioni via via espone in ordine alla effettiva inclusione di poste contabili ancora afferenti a diversi centri di responsabilità.

Nella aggregazione operata, che segue la classificazione COFOG, risultano 219.309 mld di stanziamenti definitivi, che con 1.788,7 mld di residui di stanziamento, portano ad una massa impegnabile pari a 221.098.3 mld, sui quali gli impegni totali

22.12.2000 sono state effettivamente trasferiti alle regioni e agli enti i beni e le risorse per l'esercizio delle funzioni conferite dal d.lgs. n. 112/98 anche in materia di salute umana e sanità.

³ In tale direzione si muove il potenziamento dell'Agenzia per i Servizi sanitari regionali, in base al recente d.l. 17/2001 convertito nella legge 129/2001, che prevede un aumento di organico ed una revisione del regolamento di organizzazione e di funzionamento, per rendere effettivi i compiti di supporto tecnico nelle delicate problematiche del SSN.

⁴ Con esclusione delle risorse già allocate sugli stati di previsione dei ministeri dei trasporti, dell'industria e dell'interno. Peraltro in coerenza all'accennato quadro riformatore, restano escluse notevoli poste concettualmente

sono pari a 216.098,9 mld (oltre il 97%); sulla massa spendibile di 252.191,9 mld (con autorizzazioni di cassa. per 222.819,7 mld) cui concorrono 32.882 mld di residui iniziali, i pagamenti totali sono pari a 203.423,1 mld (80% della massa spendibile e 91% delle autorizzazioni di cassa).

Nella disaggregazione in termini funzionali si debbono segnalare le tre grandi voci all'interno delle quali si rinvergono la maggior parte delle risorse destinate alle politiche sociali. La divisione 4 Affari economici, presenta infatti 19.824 mld di stanziamenti definitivi⁵, che risultano in larga parte impegnati (99%); dal lato della gestione di cassa, tali risorse, unite ai 6.590,2 mld di residui iniziali, formano una massa spendibile di 26.415 mld (con circa 20.588 di a. c.) sulla quale sono stati effettuati pagamenti totali per 17.289,7 mld, con 8.534 mld di residui finali (di cui 8.055 propri).

La divisione 7 Sanità aggrega 81.511,2 mld di stanziamenti definitivi, in larga parte impegnati (78.514,4 mld pari al 96%), che uniti ai 20.408,1 mld di residui iniziali, concorrono a formare una massa spendibile di 101.919,3 mld; a fronte di autorizzazioni di cassa per 82.729,6 mld, i pagamenti totali ammontano a 71.894,5 mld, con 28.182,4 mld di residui finali (di cui 26.631 propri). Particolare risulta la composizione della divisione sanità, dovuta all'aggregazione di funzioni obiettivo diverse, alcune delle quali possono essere ricondotte alle attività proprie del ministero della sanità sia nella programmazione delle politiche sanitarie che nella ricerca sanitaria e nella erogazione della assistenza sanitaria diretta, mentre altre, finanziariamente molto cospicue si riferiscono ai trasferimenti per il SSN, anche a ripiano di debiti pregressi, e sono allocate nello stato di previsione del Ministero del tesoro, bilancio e p.e. Una più dettagliata analisi è effettuata nel par. 3 e nel capitolo dedicato al ministero della sanità contenuto nel volume II° della relazione. Le risorse della divisione riferibili alle descritte funzioni selezionate nell'esercizio proposto dalla Corte - coprono il 99,2% della intera Divisione 7 del bilancio dello Stato. Quest'ultima, complessivamente evidenzia 82.100,4 mld di stanziamenti di competenza (dei quali 79.080,7 impegnati) che, insieme ai 20.589,9 mld di residui iniziali, determinano una massa spendibile di

⁵ Il totale della divisione 4 nel bilancio dello Stato è pari a 96.998,7 mld di stanziamenti di competenza, con impegni per 84.182,2 e pagamenti totali per 50.976,8 mld.