

istituzionali attraverso la verifica della sostenibilità sul territorio degli interventi programmati.

La programmazione negoziata costituisce anche uno degli obiettivi strategici del Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione siglato dal Governo e dalle parti sociali il 22 dicembre 1998 e una delle principali modalità attuative del nuovo Programma di sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006, presentato dal Governo alla Commissione UE in attuazione della delibera Cipe n. 140/1998, che, di recente, ha ottenuto l'approvazione di principio in sede comunitaria.

L'impostazione delle politiche per il rilancio dell'economia del Mezzogiorno attraverso la promozione del partenariato istituzionale con le Regioni e con gli altri Enti locali, che assicura decisioni il più possibile condivise attraverso un confronto tra le istanze tecnico-valutative, trova coerenza con il disegno, avviato dalla legge n. 59/1997, del decentramento delle funzioni verso le autonomie locali e anche con quello della nuova organizzazione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Tale nuova organizzazione del Ministero prevede l'istituzione di nuovi organi (la l. n. 144/99 art. 1, c. 1-6, prevede la creazione del Mip - monitoraggio investimenti pubblici - all'interno del Cipe nonché la costruzione e l'attivazione della rete dei Nuclei di valutazione e verifica presso le Amministrazioni regionali e centrali, con l'obiettivo di rafforzare le loro strutture tecniche e garantire condizioni adeguate di qualità, omogeneità ed efficacia alle attività di programmazione, monitoraggio e valutazione degli investimenti pubblici), strumenti di monitoraggio delle politiche pubbliche attraverso la creazione di sistemi informativi automatizzati (v. l. n. 144/99 e delibere CIPE 134/99 e 12/00, con la quale ultima delibera si intende elaborare il codice identificativo degli investimenti pubblici e le modalità operative del Gruppo di coordinamento del Mip) nonché nuovi strumenti contabili per la trasparenza dei flussi finanziari (art. 43, c. 2, l. n. 144/99, che attribuisce direttamente le risorse finanziarie al "responsabile unico" dello strumento di programmazione negoziata). Sul versante dell'organizzazione dell'attività di

monitoraggio, rimane, comunque, da risolvere il problema del coordinamento tra gli organi preposti a svolgere tale funzione.

Sugli esiti della gestione delle risorse finanziarie destinate al Mezzogiorno e anche sul monitoraggio dei Patti Territoriali, questa Corte sta predisponendo referti specifici.

#### 1.4.1 Stato di attuazione dei fondi strutturali.

##### A) Programma di sviluppo del Mezzogiorno 2000-2006

Nell'aprile 2000, si è concluso positivamente il negoziato con la Commissione europea per la definizione del QCS obiettivo 1, 2000-2006.

L'Italia è la seconda, dopo il Portogallo, ad avere ottenuto la decisione di principio sul QCS e ha, come il Portogallo, in corso di approvazione anche i programmi operativi. Procede, ora, a livello comunitario, l'iter procedurale di approvazione formale del QCS, nel testo già concordato tra le parti, e dei programmi operativi regionali e nazionali, che consentirà di pervenire all'adozione degli strumenti di programmazione 2000-2006.

L'impegno finanziario nel settennio è pari a circa 92.000 mld di lire, inclusi i cofinanziamenti nazionali; per il 2000, gli interventi previsti sono pari a circa 12.000 mld di lire.

Di seguito si riporta il quadro finanziario programmatico 2000-06 delle risorse comunitarie per asse di intervento del Programma di sviluppo del Mezzogiorno (PSM), approvato dal CIPE il 29 settembre 1999.

Sull'utilizzazione dei fondi comunitari e sui rapporti finanziari con l'Unione Europea, va segnalata la deliberazione n. 2/99 della Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali.

**FONDI STRUTTURALI COMUNITARI - PROGRAMMAZIONE 2000-06****Obiettivo 1 - Ripartizione per asse prioritario**

|                         | 2000-2006 (1)                 |          |          |                            |           |      |       |             |         |
|-------------------------|-------------------------------|----------|----------|----------------------------|-----------|------|-------|-------------|---------|
|                         | 1994-99                       | Per asse |          | Per livello di governo (2) |           |      |       | Media annua |         |
|                         | %                             | %        | Importo  | Nazionale                  | Regionale | %    | %     | 1994-99     | 2000-06 |
|                         | (Importi in milioni di euro)  |          |          |                            |           |      |       |             |         |
| RISORSE NATURALI        | 14,5                          | 18,6     | 3.969,0  | -                          | 3.969,0   |      | 100,0 | 369,6       | 567,0   |
| RISORSE CULTURALI       | 2,8                           | 6,4      | 1.352,2  | -                          | 1.352,2   |      | 100,0 | 72,4        | 193,2   |
| RISORSE UMANE           | 20,4                          | 19,3     | 4.101,9  | 1.662,0                    | 2.439,9   | 40,5 | 59,5  | 520,5       | 586,0   |
| SISTEMI LOCALI          | 44,6                          | 31,3     | 6.655,2  | 2.032,0                    | 4.623,2   | 30,5 | 69,5  | 1.137,8     | 950,7   |
| CITTA                   | 0,3                           | 4,6      | 977,1    | -                          | 977,1     |      | 100,0 | 8,3         | 139,6   |
| RETI E NODI DI SERVIZIO | 16,8                          | 18,6     | 3.961,5  | 2.374,4                    | 1.587,1   | 59,9 | 40,1  | 428,3       | 565,9   |
| ASSISTENZA TECNICA      | 0,5                           | 1,3      | 274,2    | 217,1                      | 57,1      | 79,2 | 20,8  | 14,0        | 39,2    |
| TOTALE                  | 100,0                         | 100,0    | 21.291,2 | 6.285,6                    | 15.005,6  | 29,5 | 70,5  | 2.550,9     | 3.041,6 |
|                         | (Importi in miliardi di lire) |          |          |                            |           |      |       |             |         |
| RISORSE NATURALI        | 14,5                          | 18,6     | 7.685,0  | -                          | 7.685,0   |      | 100,0 | 715,6       | 1.097,9 |
| RISORSE CULTURALI       | 2,8                           | 6,4      | 2.618,3  | -                          | 2.618,3   |      | 100,0 | 140,2       | 374,0   |
| RISORSE UMANE           | 20,4                          | 19,3     | 7.942,4  | 3.218,2                    | 4.724,3   | 40,5 | 59,5  | 1.007,7     | 1.134,6 |
| SISTEMI LOCALI          | 44,6                          | 31,3     | 12.886,3 | 3.934,5                    | 8.951,8   | 30,5 | 69,5  | 2.203,1     | 1.840,9 |
| CITTA                   | 0,3                           | 4,6      | 1.892,0  | -                          | 1.892,0   |      | 100,0 | 16,1        | 270,3   |
| RETI E NODI DI SERVIZIO | 16,8                          | 18,6     | 7.670,5  | 4.597,5                    | 3.073,0   | 59,9 | 40,1  | 829,4       | 1.095,8 |
| ASSISTENZA TECNICA      | 0,5                           | 1,3      | 531,0    | 420,4                      | 110,6     | 79,2 | 20,8  | 27,0        | 75,9    |
| TOTALE                  | 100,0                         | 100,0    | 41.225,5 | 12.170,6                   | 29.054,9  | 29,5 | 70,5  | 4.939,2     | 5.889,4 |

(1) Ripartizione delle risorse prevista nel Programma di sviluppo del Mezzogiorno (e dai relativi documenti programmatici) inoltrato alla Commissione Europea, previo parere della I Commissione CIPE (29 Settembre 1999), e predisposta sulla base della ripartizione preliminare approvata dal CIPE il 6 agosto 1999 (che prevedeva "variazioni entro il margine massimo del 5 per cento delle risorse programmabili").

(2) Attribuzione delle risorse tra programmi operativi nazionali e regionali; la parte nazionale include gli interventi della legge n. 488/92, pienamente regionalizzati.

**B) Fondi strutturali 1994-99.**

Per il Quadro comunitario di sostegno 1994-99, a fine 1999, risultano essere state impegnate tutte le risorse. Per i pagamenti, disponibili solo per il periodo gennaio settembre, la percentuale sul costo totale ha raggiunto il 60,1%.

**Quadro Comunitario di Sostegno 1994 - 1999****Regioni Obiettivo 1**

Stato di attuazione

*(Importi in miliardi di lire)*

| Forme di intervento                             | Dati al 30.09.99 (*) |               |               |               |               | Imp/Disp     |
|-------------------------------------------------|----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|
|                                                 | Costo totale         | Impegni       | Pagamenti     | Imp/c.tot     | Pag/c.tot     | 15.12.99     |
|                                                 | 1                    | 2             | 3             | 4=2/1         | 5=3/1         | (**)         |
| <b>Programmi regionali:</b>                     | <b>29.053</b>        | <b>28.239</b> | <b>16.168</b> | <b>97,2</b>   | <b>55,7</b>   | <b>108,8</b> |
| Abruzzo                                         | 1.068                | 1.121         | 674           | 105,0         | 63,1          | 104,4        |
| Basilicata                                      | 2.454                | 2.914         | 1.645         | 118,8         | 67,1          | 116,3        |
| Calabria                                        | 3.711                | 4.527         | 2.221         | 122,0         | 59,9          | 126,9        |
| Campania                                        | 5.961                | 4.706         | 3.157         | 79,0          | 53,0          | 100,0        |
| Molise                                          | 1.194                | 1.378         | 808           | 115,4         | 67,7          | 124,5        |
| Puglia                                          | 5.173                | 3.913         | 2.499         | 75,7          | 48,3          | 100,1        |
| Sardegna                                        | 3.508                | 3.320         | 2.144         | 94,6          | 61,1          | 101,5        |
| Sicilia                                         | 5.984                | 6.358         | 3.019         | 106,2         | 50,5          | 112,6        |
| <b>Programmi multiregionali:</b>                | <b>31.377</b>        | <b>30.523</b> | <b>20.144</b> | <b>97,3</b>   | <b>64,2</b>   | <b>108,5</b> |
| <b>di cui</b>                                   |                      |               |               |               |               |              |
| PO M.L. Formazione Formatori e Funz. P.A.       | 374                  | 306           | 91            | 81,9          | 24,4          | 108,4        |
| PO M.L. Assistenza tecnica e azioni innovative  | 206                  | 195           | 68            | 95,1          | 33,1          | 100,0        |
| PO M.L. Emergenza occupazione sud               | 880                  | 908           | 305           | 103,2         | 34,7          | 100,0        |
| PO Industria, artigianato, servizi alle imprese | 10.831               | 10.518        | 9.595         | 97,1          | 88,6          | 100,8        |
| PO Ministero pubblica istruzione                | 1.030                | 1.105         | 633           | 107,3         | 61,5          | 107,5        |
| PO Ricerca e sviluppo tecnologico               | 2.532                | 1.801         | 1.582         | 71,1          | 62,5          | 150,4        |
| PO Risorse idriche                              | 3.199                | 3.598         | 1.166         | 112,5         | 36,5          | 134,4        |
| PO Telecomunicazioni                            | 2.236                | 2.269         | 2.182         | 101,5         | 97,6          | 103,6        |
| PO Trasporti - Ferrovie                         | 3.837                | 3.901         | 2.144         | 101,7         | 55,9          | 100,0        |
| SFOP Pesca e acquacoltura                       | 925                  | 715           | 411           | 77,3          | 44,5          | 100,0        |
| PO Infrastrutture di trasporto stradale         | 964                  | 1.368         | 238           | 141,8         | 24,6          | 100,0        |
| PO Energia                                      | 940                  | 836           | 684           | 89,0          | 72,8          | 100,0        |
| PO Protezione civile                            | 233                  | 234           | 75            | 100,4         | 32,4          | 100,4        |
| PO Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno    | 369                  | 460           | 66            | 124,8         | 17,8          | 100,0        |
| <b>Totale stanziamenti QCS</b>                  | <b>60.429</b>        | <b>58.762</b> | <b>36.312</b> | <b>97,241</b> | <b>60,090</b> | <b>108,7</b> |

(\*)=Fonte: S.I.R.G.

(\*\*)= Rapporto tra impegni (assunti anche in overbooking) e disponibilità, fonte Servizio Fondi Strutturali.

### *1.5 I dati di consuntivo 1999.*

Gli stanziamenti definitivi di competenza relativi all'esercizio finanziario 1999 ammontano a lire 804.431,9 mld, con un aumento di 4,8 punti percentuali rispetto all'esercizio precedente (in termini assoluti 39.053,2 mld).

L'indicatore finanziario relativo al rapporto tra impegni totali e massa impegnabile risulta pari al 91,6%, con un aumento di 0,4 punti percentuali, rispetto all'analogo dato 1998.

Nonostante un rallentamento nell'accumulo di residui di stanziamento, che si presentava imponente al termine dell'esercizio 1998 (+153,9%), l'esercizio all'esame mostra un incremento pari al 24%.

I pagamenti su massa spendibile risultano elevati (81,72%), con un aumento di efficienza pari al 4,6% rispetto all'esercizio 1998.

#### *1.5.1 La classificazione delle spese per centri di responsabilità.*

La classificazione della spesa per centri di responsabilità mostra, per la prima volta, l'articolazione della spesa secondo la nuova organizzazione del Ministero configurata dal d.lgs. n. 430/1997.

La quota parte più consistente degli stanziamenti definitivi di competenza è assegnata al centro di responsabilità Tesoro, con l'81,7%. Segue il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato con il 17%.

Gli indicatori finanziari della spesa mostrano una elevata capacità di impegno per il Dipartimento del Tesoro (93,9%), per l'Amministrazione generale dei servizi (86,5%) e per la Ragioneria generale dello Stato (84,4%). Più ridotta si presenta la percentuale riscontrata per il Dipartimento delle politiche di sviluppo e di coesione (57,4%), anche se va evidenziata la capacità di detto centro di responsabilità di ridurre, in modo consistente, l'accumulo dei residui di stanziamento (-7,3%), fenomeno, peraltro, che non è dato riscontrare per gli altri centri di responsabilità.

Il rapporto percentuale pagamenti totali – massa spendibile, mediamente elevata (85,2%), presenta il livello più consistente per il Dipartimento del Tesoro

(89,7%). Al di sotto della media, si pongono il centro di responsabilità Gabinetto (65,3%) e il Dipartimento politiche di sviluppo e di coesione (45,6%).

#### 1.5.2 Classificazione della spesa per funzioni obiettivo.

La ricostruzione dei dati di consuntivo attraverso la classificazione funzionale rivela che il 66,7% dello stanziamento è concentrato nella funzione di terzo livello *Transazioni relative al debito pubblico*, con 536.888 mld (+48.769 mld, rispetto al 1998). Disaggregando tale importo fino al quarto livello, risulta che 394.401,1 mld sono destinati all' *Ammortamento del debito pubblico* e 134.566,9 mld ai *Pagamenti per interessi sul debito pubblico*. Per le citate due funzioni di quarto livello, elevata è la capacità di impegno, rispettivamente, 92,6% e 95%. I pagamenti su massa spendibile si rivelano anch'essi consistenti, rispettivamente, con il 92,4% e 94,8%.

Di rilievo è lo stanziamento destinato ai *Servizi di salute pubblica*, con 75.614,8 mld, che sono distribuiti per 55.261,2 mld sulla F.O. di quarto livello *Fondo sanitario nazionale* e per 17.172,9 mld sulla F.O. *Finanziamento della spesa sanitaria dei disavanzi e delle maggiori occorrenze*. Mentre il *Fondo sanitario nazionale* risulta quasi integralmente impegnato, il *Finanziamento della spesa sanitaria dei disavanzi e delle maggiori occorrenze* è stato impegnato nella misura dell'89,6%. I pagamenti si presentano elevati (87,8%) per il *Fondo sanitario nazionale*, più contenuti per la seconda citata funzione F.O. all'esame (59,2%).

Consistente è l'ammontare dello stanziamento per la funzione obiettivo di terzo livello *Trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli amministrativi*, con 38.721,7 mld. Di tale importo, il 77,7% è destinato alla F.O. di quarto livello *Regolazioni contabili da trasferire agli enti territoriali*. Per tale ultima funzione obiettivo, l'indicatore impegni su massa impegnabile e l'indicatore pagamenti su massa spendibile sono all'incirca pari al 76%.

La funzione di terzo livello *Vecchiaia* presenta uno stanziamento definitivo rilevante, pari a 32.012 mld (+4.638 mld rispetto al 1998). La quota parte più

consistente di tale importo risulta destinato alle F.O. di quarto livello: *Contributi e rimborsi alle gestioni previdenziali dei dipendenti statali*, con 17.143 mld, *Contributi e rimborsi alle Ferrovie dello Stato S.p.A. per le gestioni previdenziali*, con 5.200 mld, ed *Erogazioni delle pensioni di guerra e dei vitalizi a particolari categorie di personale*, con 3.867 mld. Le risorse disponibili totali risultano interamente impegnate, con la sola eccezione della F.O. *Erogazioni delle pensioni di guerra e dei vitalizi a particolari categorie di personale*, che presenta un indice dell'83,5%; anche i pagamenti mostrano un elevato livello di efficienza, con percentuali non inferiori all'80% rispetto alla massa spendibile a disposizione.

Cospicuo è lo stanziamento definitivo sulla F.O. di quarto livello *Trasferimenti per il funzionamento dell'Unione europea* – che si colloca nell'ambito della funzione di terzo livello *Affari esteri* – essendo pari a 22.520 mld, disponibilità impegnata e pagata nella misura del 93,3%.

Nell'ambito dei *Trasporti su rotaia*, che reca 22.566 mld, 22.455 mld sono assorbiti dalla F.O. di quarto livello *Interventi finanziari a favore delle Ferrovie dello Stato S.p.A.* Tale ultimo importo, mentre risulta quasi integralmente impegnato, presenta pagamenti nella misura del 61,8%.

Per rilevanza di importo, va segnalato anche lo stanziamento destinato alla F.O. di quarto livello *Interventi di sviluppo economico nelle aree depresse* – che si colloca nell'ambito della funzione di terzo livello *Affari generali economici e commerciali* – con 9.951 mld. Gli impegni totali assommano ad un importo pari al 59% della massa impegnabile; i pagamenti totali non superano il 37% della massa spendibile.

#### 1.5.3 Analisi della spesa secondo la classificazione economica semplificata.

L'analisi della spesa secondo la classificazione economica semplificata mostra che il 74% degli stanziamenti definitivi (+8.903 mld rispetto al 1998) è destinato ad "altre spese" (in prevalenza *Transazioni relative al debito pubblico*), il 22% ad interventi (+30.273 mld rispetto al 1998), il 3,8% ad investimenti e lo 0,2% a spese di personale.

Con riferimento agli interventi, le destinazioni che assorbono maggiori risorse finanziarie sono le funzioni di terzo livello: *Servizi di salute pubblica*, con 66.756 mld; *Trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli amministrativi*, con 38.721 mld, *Affari esteri*, con 22.523 mld, *Vecchiaia*, con 16.339 mld.

Analizzando la spesa per investimenti, si segnalano, per consistenza, le F.O. di quarto livello *Interventi di sviluppo economici nelle aree depresse*, con 9.244 mld e *Interventi finanziari a favore delle Ferrovie dello Stato S.p.A.*, con 7.621 mld.

#### 1.5.4 Aree depresse: ricostruzione dei dati di consuntivo per funzioni obiettivo.

Sulla base della classificazione funzionale dei dati di consuntivo del bilancio dello Stato, come esposto nella tabella che segue, risulta che gli stanziamenti definitivi di competenza destinati alle politiche delle aree depresse ammontano a 28.029,9 mld.

L'Amministrazione centrale che gestisce la quota più rilevante delle citate disponibilità è il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, con 12.786,1 mld, che incidono nella misura del 45,6% del totale.

Delle predette risorse, nel corso dell'esercizio, è stato impegnato l'88,7%.

L'indice percentuale impegni totali su massa impegnabile si attesta al 72,4%.

L'andamento dei residui di stanziamento in corso d'anno evidenzia una notevole riduzione del 67,4%.

Il rapporto in termini di pagamenti totali su massa spendibile è pari al 42,4%.



**Interventi nelle aree depresse 1999***(Importi in milioni)*

| Residui stanziamento 1.1.1999 | Stanziamenti definitivi competenza | Massa impegnabile       | Impegni effettivi su competenza | Residui totali di stanziamento 31.12.1999 es. prec. | Rapporto % tra impegni effettivi e stan. competenza | Rapporto % tra impegni totali su massa impegnabile |
|-------------------------------|------------------------------------|-------------------------|---------------------------------|-----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| 9.475.180                     | 28.029.905                         | 37.505.086              | 24.879.645                      | 7.178.011                                           | 88,7%                                               | 72,4%                                              |
| Residui iniziali F+C          | Massa spendibile                   | Pagamenti su competenza | Pagamenti totali                | Residui totali finali F+C                           | Rapporto % tra autoriz. cassa/massa spendibile      | Rapporto % tra pagamenti totali e massa spendibile |
| 21.657.428                    | 49.687.333                         | 13.972.067              | 21.102.351                      | 28.270.207                                          | 54,7%                                               | 42,4%                                              |

La disaggregazione di quarto livello mostra che sono quattro le funzioni obiettivo più consistenti che assorbono l'80,9% degli stanziamenti definitivi. Si tratta delle seguenti funzioni: *Interventi di sviluppo economico nelle aree depresse; Sgravi contributivi per le aree depresse; Sostegno alle imprese manifatturiere nelle aree depresse; Interventi tecnici e finanziari per l'assetto territoriale comprese le opere idrauliche nelle aree depresse.*

Le predette funzioni obiettivo di quarto livello espongono le seguenti risultanze di consuntivo.

*(Importi in milioni)*

| F.O. di quarto livello                                                                                             | Stanziamenti definitivi di competenza | Incidenza percentuale sul totale | Rapporto % impegni totali su massa impegnabile | Rapporto % pagamenti totali su massa spendibile |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------|------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| <i>Interventi di sviluppo economico nelle aree depresse</i>                                                        | 9.955.640                             | 35,5                             | 59,0                                           | 36,8                                            |
| <i>Sgravi contributivi per le aree depresse</i>                                                                    | 3.927.878                             | 14,0                             | 99,5                                           | 82,2                                            |
| <i>Sostegno alle imprese manifatturiere nelle aree depresse</i>                                                    | 6.211.973                             | 22,1                             | 97,2                                           | 50,4                                            |
| <i>Interventi tecnici e finanziari per l'assetto territoriale comprese le opere idrauliche nelle aree depresse</i> | 2.600.421                             | 9,2                              | 64,7                                           | 36,2                                            |

### 1.5.5 I trasferimenti del Ministero del tesoro per l'esercizio finanziario 1999.

Dallo stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica sono state ricostruite, privilegiando la finalità

## XIII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

economica della spesa, le risorse finanziarie che si configurano quali trasferimenti.

Agli undici settori individuati a seguito dell'analisi svolta dalla Corte, sono stati imputati i vari capitoli, selezionati indipendentemente dalla classificazione economica, sulla base delle norme di legge autorizzative della spesa, indicate nel nomenclatore, che ne costituiscono il titolo di riferimento.

(valori in milioni)

| INTERVENTI                         |                    |                    |                    |                  |                  |                  |                   |                   |                   |
|------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Totale settore                     | Contributi         |                    |                    | Interessi        |                  |                  | Rimborso capitale |                   |                   |
|                                    | Prev. comp.        | Impegni            | Pagato totale      | Prev. comp.      | Impegni          | Pagato totale    | Prev. comp.       | Impegni           | Pagato totale     |
| Accordi internaz.                  | 23.225.145         | 21.718.949         | 21.510.141         | 142              | 142              | 142              |                   |                   |                   |
| Attività economiche                | 430.587            | 430.551            | 164.475            |                  |                  |                  | 1.569.673         | 1.451.875         | 339.174           |
| Calamità                           | 315.955            | 303.301            | 210.671            | 539.275          | 478.381          | 366.574          | 528.234           | 56.295            | 235               |
| Comunicazioni                      | 2.318.841          | 2.238.241          | 1.805.430          | 159.560          | 159.560          |                  | 176.595           | 176.595           |                   |
| Enti culto                         | 1.486.921          | 1.486.918          | 1.487.448          |                  |                  |                  | 0                 | 0                 | 0                 |
| Regolaz. cont. e disavanzi enti    | 37.507.565         | 29.176.730         | 35.739.030         |                  |                  | 0                | 1.214.164         | 1.209.564         | 1.152.617         |
| Occup.ne                           | 18.000             | 7.000              | 7.000              | 0                | 0                | 0                |                   |                   |                   |
| Opere pubbl. e di salvag. ambient. | 0                  | 0                  | 1.896              | 48.023           | 48.023           | 0                |                   |                   |                   |
| Assist. prev. e oneri contratt.    | 25.153.295         | 23.911.597         | 23.349.789         |                  |                  |                  |                   |                   |                   |
| Sanità                             | 61.806.265         | 61.806.265         | 82.855.081         | 2.452.876        | 1.480.170        | 1.279.893        | 7.628.080         | 6.878.857         | 3.818.566         |
| Trasporti                          | 6.510.700          | 6.509.625          | 4.339.612          | 48.000           | 26.015           | 13.701           | 8.230.400         | 8.201.788         | 6.005.415         |
| <b>Tot. Gen.</b>                   | <b>158.773.273</b> | <b>147.589.178</b> | <b>171.470.574</b> | <b>3.247.877</b> | <b>2.192.291</b> | <b>1.660.310</b> | <b>19.347.145</b> | <b>17.974.974</b> | <b>11.316.006</b> |

| INVESTIMENTI                       |                    |                    |                    |                  |                  |                  |                   |                   |                   |
|------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|------------------|------------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Totale settore                     | Contributi         |                    |                    | Interessi        |                  |                  | Rimborso capitale |                   |                   |
|                                    | Prev. comp.        | Impegni            | Pagato totale      | Prev. comp.      | Impegni          | Pagato totale    | Prev. comp.       | Impegni           | Pagato totale     |
| Accordi internaz.                  | 5.010              | 5.010              | 66.482             |                  |                  |                  |                   |                   |                   |
| Attività economiche                | 10.488.664         | 10.478.660         | 7.307.113          | 1.575.602        | 1.570.153        | 1.308.710        | 1.371.235         | 1.361.266         | 1.087.436         |
| Calamità                           | 640.792            | 640.792            | 419.952            | 19.497           | 15.058           | 12.224           | 1.019.908         | 943.617           | 477.627           |
| Comunicazioni                      | 1.000.000          | 1.000.000          | 1.000.000          | 120.000          | 120.000          | 71.636           | 227.350           | 227.310           | 749               |
| Enti culto                         | 0                  | 0                  | 0                  |                  |                  |                  | 0                 | 0                 | 0                 |
| Regolaz. cont. e disavanzi enti    | 40.000             | 40.000             |                    |                  |                  | 0                | 0                 | 0                 | 0                 |
| Occup.ne                           | 8.963              | 8.963              | 963                | 49.477           | 49.477           | 25.014           | 29.946            | 29.946            | 14.697            |
| Opere pubbl. e di salvag. ambient. | 1.487.931          | 1.487.890          | 2.220.266          | 1.253.906        | 1.204.986        | 1.013.784        | 4.066.569         | 4.031.160         | 2.727.297         |
| Assist. prev. e oneri contratt.    |                    |                    |                    |                  |                  |                  | 0                 | 0                 | 0                 |
| Sanità                             | 2.149.000          | 2.149.000          | 364.386            | 102              | 102              | 102              | 1.578.509         | 1.358.438         | 691.028           |
| Trasporti                          | 14.013.758         | 14.010.852         | 12.361.836         | 1.831.857        | 1.815.478        | 1.711.828        | 376.393           | 374.691           | 246.741           |
| <b>Tot. Gen.</b>                   | <b>29.794.118</b>  | <b>29.781.167</b>  | <b>23.740.998</b>  | <b>4.850.441</b> | <b>4.775.253</b> | <b>4.143.298</b> | <b>8.669.909</b>  | <b>8.326.428</b>  | <b>5.245.575</b>  |
| <b>Totale compl.</b>               | <b>188.567.391</b> | <b>177.370.345</b> | <b>195.211.572</b> | <b>8.098.318</b> | <b>6.967.544</b> | <b>5.803.608</b> | <b>28.017.054</b> | <b>26.301.402</b> | <b>16.561.581</b> |

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

### *2.1 Le tendenze complessive.*

Prima di dare più analiticamente conto dei risultati conseguiti dall'azione amministrativa del Ministero delle finanze, è opportuno ricondurre le diverse valutazioni ai quattro obiettivi che, a seguito dell'analisi svolta sui dati del rendiconto e sugli elementi informativi sottoposti dall'Amministrazione alla Corte in risposta alle richieste istruttorie avanzate, emergono come centrali per la politica tributaria nel 1999: 1) contenimento della pressione fiscale attraverso la rinuncia a nuovi tributi e ad aumenti di aliquota, ampliando nel contempo le basi imponibili attraverso il contrasto dell'evasione e dell'erosione; 2) maggior orientamento all'utenza attraverso la riorganizzazione amministrativa e la fornitura di servizi; 3) aziendalizzazione dell'apparato attraverso l'istituzione delle agenzie fiscali e del Ministero "snello"; 4) federalismo fiscale.

I risultati conseguiti nel 1999 appaiono notevoli con riguardo a tutti e quattro gli obiettivi, anche se le valutazioni, almeno per quanto riguarda il primo, si presentano alquanto complesse. Le entrate finali sono, infatti, risultate significativamente superiori alle previsioni, ed in considerevole crescita rispetto al 1998, in termini di accertamenti ed ancor più in termini di riscossioni. La pressione tributaria è pertanto aumentata, con un indesiderato maggior drenaggio di risorse all'economia da parte dello Stato, tradottosi in una limitazione delle potenzialità di sviluppo nella misura in cui sono andate a finanziare una maggiore spesa pubblica corrente. Per una valutazione più articolata va naturalmente tenuto conto del modo in cui l'onere del maggior gettito si è distribuito all'interno della platea dei contribuenti. E ciò, per motivi non solo etico-sociali, ma anche meramente economici, in considerazione del diverso ruolo che le diverse categorie di contribuenti giuocano ai fini della crescita.

La parte preponderante dell'aumento è dovuta all'ordinaria attività di gestione,

lasciando ragionevolmente presumere che la considerevole espansione del gettito derivi, in parte, da una maggiore adesione spontanea e, per il resto, dall'ampliamento delle basi imponibili. La maggior adesione spontanea è, a sua volta, indotta, sicuramente dall'effetto di dissuasione ad evadere esercitata dai controlli, ma anche - e probabilmente soprattutto - dagli effetti, nello stesso tempo di dissuasione ad evadere e di incentivazione a spontaneamente assolvere l'obbligazione tributaria, dovuti alle nuove modalità di determinazione del reddito imponibile (studi di settore), all'unificazione delle dichiarazioni e dei versamenti, ai maggiori servizi di informazione e di assistenza assicurati dall'Amministrazione. L'ampliamento delle basi imponibili è, da parte sua, dovuto alla riforma del sistema impositivo attuata negli ultimi anni e che ha investito tutte le maggiori imposte, anche se il passo decisivo nella direzione della **globalità o universalità** - che caratterizza l'imposizione generale sul reddito nella quasi totalità dei paesi avanzati - parrebbe riguardare la sola IRPEF, visto che da verifiche e da analisi condotte dal SeCIT in collaborazione con la Guardia di finanza ed il Dipartimento delle entrate, nel caso delle società di capitali risulta che l'aggregato delle agevolazioni accordate sarebbe tuttora superiore alle variazioni fiscali da apportare in aumento in sede di dichiarazione.

Sempre con riguardo alla disaggregazione del risultato di gettito, va, peraltro, rilevata una chiara tendenza al completo superamento dei principi della riforma tributaria del 1971-73 (parità di trattamento di tutti i redditi, universalità, progressività e personalità della loro tassazione), con l'eccezione, come si è visto, per il principio dell'universalità, ed anche se l'abolizione dell'ILOR, che operava una discriminazione qualitativa a favore dei redditi di lavoro, sembrerebbe correggere una contraddizione insita nella stessa riforma riguardo al principio di **parità**. La tendenza che, in realtà, può essere maggiormente colta nelle innovazioni introdotte è quella del forzato adeguamento alla logica della globalizzazione, che porta ad estendere l'area reddituale assoggettata a imposizione proporzionale, relegando sempre più la **progressività** alla sola IRPEF sul lavoro dipendente.

Alla segmentazione dei trattamenti tributari porta anche l'evoluzione in atto nei metodi e negli istituti dell'accertamento, con la sostanziale catastalizzazione del reddito nei confronti dell'ampia platea dei contribuenti interessati agli studi di settore e con l'applicazione di modalità concordatarie di determinazione del reddito imponibile nei confronti delle categorie di contribuenti non assoggettati all'obbligo della ritenuta alla fonte a titolo d'imposta.

Mancano a tutt'oggi gli elementi per poter valutare come il carico del maggior gettito si sia distribuito (tra imprese e famiglie, tra imprese accertate in base alla contabilità analitica e imprese accertate attraverso i parametri degli studi di settore, tra lavoro dipendente, lavoro indipendente e le altre categorie di redditi, ecc.). Non si dispone, pertanto, di elementi di conoscenza essenziali per poter valutare non solo l'equità del sistema, ma la sua capacità di tenuta e la coerenza complessiva degli obiettivi di politica economico - sociale.

Una valutazione sostanzialmente positiva va data sui processi in atto in ordine all'evoluzione dei rapporti fisco - contribuenti e dei modelli organizzativi dell'apparato amministrativo. Per quanto riguarda i primi, è indubbio lo sforzo compiuto per passare - attuando i principi e gli istituti previsti dalle leggi n. 358/91 e n. 413/91 - da un'amministrazione - autorità ad un'amministrazione - servizi. Rilevanti in tale ottica appaiono non solo gli specifici servizi apprestati (*call centres; informazioni, modulistica e assistenza via Internet, ecc.*), ma anche il nuovo modello organizzativo degli Uffici unici delle entrate (articolati su un reparto controlli e su uno per i rapporti con i contribuenti), le nuove modalità unificate di dichiarazione e di versamento, con la connessa possibilità di rimborso automatico attraverso la compensazione debiti/crediti, l'applicazione su vasta scala dell'istituto dell'autotutela e l'estensione della possibilità di ricorso al diritto d'interpello.

Riconoscibili anche i passi avanti compiuti in termini di adozione di un nuovo modello di amministrazione decisamente basato sulla separazione tra politica e gestione, attraverso il concreto avvio degli adempimenti connessi all'istituzione delle Agenzie fiscali, pur dovendosi segnalare un'insufficiente

attenzione ai problemi di integrazione posti dall'unificazione, con la prossima legislatura, dei Ministeri del Tesoro e delle finanze, come previsto dal d.lgs. n. 300/99. In tale ottica, rilevanza non secondaria viene ad assumere la considerazione del ruolo che le Agenzie fiscali potrebbero svolgere anche per quanto riguarda la gestione del consistente ammontare delle entrate extra tributarie e patrimoniali attualmente intestate al Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica.

Ancora indeterminato appare, poi, il disegno del nuovo Dipartimento unico delle entrate, per poter verificare il rispetto delle tre esigenze fondamentali del processo di riforma: 1) esercizio del potere di indirizzo e di controllo nei confronti delle Agenzie e degli altri enti della fiscalità; 2) garanzia dell'effettiva autonomia gestionale delle Agenzie; 3) controllo interno ed esterno sulla trasparenza, sull'imparzialità e sulla correttezza nell'applicazione della normativa fiscale da parte dei nuovi organismi.

In questo quadro particolare rilevanza viene ad assumere la definizione del ruolo futuro del SeCIT, del quale i recenti parziali interventi di riforma non hanno risolto né il problema del superamento dell'inadeguatezza del modello organizzativo (autorità indipendente o *longa manus* del Ministro), né quello della piena trasparenza nei criteri di scelta degli esperti.

Un tema, infine, che va ben al di là dei tradizionali profili della gestione della politica tributaria è quello del federalismo fiscale che coinvolge le stesse prospettive della futura forma di Stato, ma che, dal punto di vista dell'assetto e dell'ordinamento della finanza pubblica, da subito comporta - oltre all'esigenza di predisporre meccanismi istituzionali ed operativi in grado di concretamente assicurare il rispetto del patto di stabilità interno - la necessità di garantire un equilibrato *trade off* tra ampliamento della capacità impositiva degli enti decentrati e loro compartecipazione ai tributi erariali, da una parte, e riduzione dei trasferimenti statali, in modo da garantire il rispetto degli equilibri generali di finanza pubblica, dall'altra. E comporta, altresì, l'esigenza di introdurre meccanismi perequativi, per evitare che a livello territoriale si consolidino antiche

sperequazioni e ne nascano di nuove. Dal punto di vista operativo restano, poi, ancora sostanzialmente indeterminati i limiti del potere regolamentare delle autonomie regionali e locali in materia tributaria, così come restano da operativamente concordare le modalità di esercizio, da parte degli enti decentrati, anche dei correlati poteri di accertamento e di riscossione, in una logica di "rete" e di raccordo con i servizi facenti capo all'Amministrazione dello Stato.

## *2.2 Le determinanti dell'aumento del gettito.*

### *2.2.1. I controlli.*

#### *2.2.1.1 Analisi del rendiconto.*

Il consuntivo 1999 ha fatto registrare, in termini di accertamenti, il superamento delle previsioni definitive delle entrate tributarie del 4,4% (+27.200 mld). La crescita delle entrate tributarie appare ben più rilevante in raffronto con il 1998: +56.706 mld e +9,6% in termini di accertamenti, e +57.425 mld e +10,3% in termini di riscossioni di competenza. Un aumento percentuale notevolmente maggiore (+93,6%), con un incremento, però, di soli 4.946 mld, lo hanno fatto registrare le riscossioni nette sui residui, che portano, così, le riscossioni complessive del 1999 a crescere rispetto al 1998 di +62.371 mld in cifra assoluta e del +11,1% in termini relativi. Un ulteriore risultato positivo è rappresentato dall'aumento della quota di accertamenti riscossi, passata dal 94,51% del 1998 al 95,10% del 1999, con un effetto di maggiori riscossioni differenziali di competenza di 3.809 mld, facendo segnare un'inversione della tendenza alla diminuzione che si era, invece, manifestata a partire dal 1997.

Questi risultati si riferiscono indistintamente sia all'attività ordinaria di gestione dei tributi, sia all'attività di accertamento e controllo. In base alla nuova classificazione di bilancio, a partire dal 1998 è tuttavia possibile distinguere le entrate derivanti dall'una e dall'altra attività: gli importi delle entrate tributarie derivanti dall'attività di accertamento e controllo ammontano per il 1999 a 31.746 mld, importo, questo, che non solo è largamente inferiore alle previsioni definitive (-19,8% ), ma si colloca, sia pure di poco (-2,2%), al di sotto anche del

corrispondente dato del 1998 (32.448 mld). Sicché il considerevole aumento fatto complessivamente registrare dagli accertamenti delle entrate tributarie è frutto esclusivamente delle entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione. Avendo, anzi, fatto segnare, come si è visto, una diminuzione in termini sia assoluti che relativi, le entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo vedono la loro incidenza sulle entrate tributarie complessive scendere dal 5,5% del 1998 al 4,9% del 1999.

Di questi accertamenti complessivi, quelli attinenti alle imposte dirette sono ammontati a 22.127 mld, con un aumento di 2.989 mld e +13,5% rispetto al 1998 (quando gli accertamenti si erano fermati a 19.138 mld). Gli aumenti hanno riguardato le tre maggiori imposte: IRPEF +1.645 mld e +25,8%, IRPEG +2.569 mld e +57,8% e ILOR +1.687 mld e +28,5%. A diminuire sono stati gli accertamenti dei tributi indiretti gestiti dal Dipartimento delle entrate - da 12.165 mld a 8.912 mld (-3.253 mld e -26,7%), con l'apporto preponderante dell'IVA su scambi interni e intracomunitari (-3.786 mld e -45,4%). Pur nella loro relativa marginalità, una diminuzione l'hanno fatta registrare anche gli accertamenti relativi ai tributi indiretti gestiti dal Dipartimento delle Dogane e II.II. (da 1.124 mld a 694 mld, con una diminuzione di 430 mld e -38,3%), mentre sono aumentati, da 109 a 118 (+9 mld e +8,3%), gli accertamenti derivanti dall'attività di controllo relativa ai tributi indiretti di competenza del Dipartimento del territorio.

Alle considerazioni basate sull'evoluzione dei soli accertamenti vanno, poi, aggiunte quelle dettate dall'evoluzione delle corrispondenti riscossioni effettivamente realizzate, e che, diminuendo del 29,4% (da 5.620 a 3.967 mld), fanno registrare una significativa riduzione dell'indice di riscossione del totale degli accertamenti di competenza derivanti dall'attività di accertamento e controllo - dal 17,32% nel 1998 al 12,50% nel 1999<sup>3</sup>. Un sia pur piccolo incremento in termini relativi (e ben più consistente in termini assoluti,

---

<sup>3</sup> In base alle elaborazioni della Corte, l'indice di riscossione di queste entrate era stato del 23,1% nel 1996 e del 14,9% nel 1997.