ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XIV
n. 2

RELAZIONE

DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

(per l'esercizio finanziario 2001)

Trasmessa alla Presidenza il 26 giugno 2002

VOLUME I

TIPOGRAFIA DEL SENATO (200)

PAGINA BIANCA

INDICE

Premessa . . . . . *Pag.* 9

FINANZA PUBBLICA

Capitolo I – Andamenti e tendenze generali . . . . . » 19

1. Considerazioni generali e di sintesi . . . . . » 19

2. La politica di bilancio per il 2001 . . . . . » 26

3. Il conto delle amministrazioni pubbliche . . . . . » 34

4. La manovra di bilancio per il 2002 . . . . . » 42

5. Bilancio e ordinamento contabile . . . . . » 46

Capitolo II – Il bilancio dello Stato: risultati del 2001 . . . . » 53

1. Considerazioni generali . . . . . » 53

2. Gestione dell'entrata . . . . . » 66

3. Gestione della spesa . . . . . » 81

Capitolo III – Legislazione di spesa e mezzi di copertura . . » 108

1. Premessa . . . . . » 108

2. Dati e valutazioni d'insieme . . . . . » 110

3. Le tecniche di quantificazione degli oneri . . . . . » 114

4. Le modalità di copertura . . . . . » 118

5. La legge finanziaria e i provvedimenti collegati . . . . » 125

STRUMENTI

Capitolo IV – Organizzazione della pubblica amministrazione . . . . . » 143

1. Sintesi e conclusioni . . . . . » 143

2. L'organizzazione dei ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri in attuazione del decreto legislativo n. 300 del 1999 . . . . . *Pag.* 145

3. I ministeri e la Presidenza del Consiglio dei ministri all'inizio della XIV Legislatura . . . . . » 151

4. I controlli interni . . . . . » 155

5. L'organizzazione amministrativa nella legge finanziaria 2002 . . . . . » 158

6. L'organizzazione amministrativa nel nuovo Titolo V (parte seconda) della Costituzione . . . . . » 162

7. Note preliminari e direttive per l'azione amministrativa: una ricognizione . . . . . » 164

Capitolo V – Personale . . . . . » 170

1. Sintesi e conclusioni . . . . . » 170

2. I nuovi contenuti della «Relazione sul costo del lavoro pubblico» . . . . . » 172

3. La chiusura della tornata contrattuale 1998-2001 e l'apertura della tornata 2002-2005 . . . . . » 173

4. Un'indagine di controllo sulla dirigenza statale . . . . » 181

5. Altre pronunce in materia di dirigenza . . . . . » 184

6. Ulteriori prospettive di riforma della dirigenza . . . . . » 188

7. Il lavoro pubblico nel nuovo titolo V (parte seconda) della Costituzione . . . . . » 189

8. L'evoluzione della spesa per il personale e l'andamento delle retribuzioni rispetto al tasso d'inflazione » 191

9. Le altre misure in materia di personale nelle manovre finanziarie per il 2001 e per il 2002 . . . . . » 194

10. Consistenza del personale, part-time, istituti di flessibilità . . . . . » 195

Capitolo VI – Attività contrattuale . . . . . » 198

1. Considerazioni generali e di sintesi in materia di investimenti e di realizzazione di opere pubbliche . . . . . » 198

2. I dati complessivi di maggior rilievo . . . . . » 209

3. Una innovazione di sistema: la centralizzazione degli acquisti di beni e servizi . . . . . » 215

4. Note sulle Autorità indipendenti. Tematiche di fondo in materia di concorrenza e di lavori pubblici . . . . . » 218

5. Le risultanze dell'attività di controllo della Corte dei conti . . . . . » 226

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2001

La relazione deliberata dalle Sezioni riunite della Corte dei conti ai sensi dell'art. 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, si articola nei seguenti volumi:

- ***DECISIONE*** sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2001
- ***Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2001***

Volume I

Premessa
Finanza pubblica: Andamenti e tendenze generali della finanza pubblica; Il bilancio dello Stato: risultati del 2001; Legislazione di spesa e mezzi di copertura.

Strumenti: Organizzazione della pubblica amministrazione; Personale; Attività contrattuale.

Volume II

Governance europea ed obiettivi di convergenza

Presidenza del Consiglio dei ministri

I risultati della gestione finanziaria e dell'attività amministrativa

Ministeri istituzionali: Ministero della giustizia; Ministero degli affari esteri; Ministero dell'interno; Ministero della difesa.
Ministeri finanziari: Ministero dell'economia e delle finanze.
Ministeri per le politiche sociali: Ministero del lavoro e delle politiche sociali; Ministero della salute.
Ministeri per l'istruzione, l'università, la ricerca e la cultura: Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca; Ministero per i beni e le attività culturali.
Ministeri per i settori produttivi: Ministero delle comunicazioni; Ministero delle politiche agricole e forestali; Ministero delle attività produttive.
Ministeri per l'assetto del territorio e le infrastrutture: Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.
Analisi speciali
Aree depresse
L'assistenza sociale
La previdenza
L'occupazione

Appendice: Attività normativa del Governo

- ***APPENDICE STATISTICA AL I VOLUME DELLA RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2001***

- ***APPENDICE STATISTICA AL II VOLUME DELLA RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2001***

- ***AFFIDABILITA' E REGOLARITA' DELLA GESTIONE (auditing finanziario)***

- ***IL CONTO DEL PATRIMONIO***

- ***DECISIONI E RELAZIONI SUI RENDICONTI GENERALI DELLE REGIONI E PROVINCE AD AUTONOMIA SPECIALE:*** Friuli Venezia-Giulia; Trentino Alto-Adige; Provincia autonoma di Bolzano; Provincia autonoma di Trento

AVVERTENZA

Per l'ultima volta i dati finanziari della relazione della Corte sul rendiconto generale dello Stato sono espressi in lire, al fine di non inserire ulteriori elementi di complessità nell'analisi della gestione del 2001, peraltro impostata e condotta nella vecchia valuta.

Solo per gli altri aggregati di finanza pubblica, costruiti in base al SEC 95, si segue la presentazione in euro (e in eurolire per il periodo antecedente il 1/1/1999), già utilizzata dall'ISTAT e dal MEF.

Per assicurare l'omogeneità dei confronti a livello di macroaggregati di bilancio, si sono mantenute le serie storiche organizzate secondo la precedente struttura di Governo, mentre le analisi di settore tengono conto del nuovo assetto degli apparati ministeriali.

Si segnala, inoltre, che l'analisi svolta nella presente relazione fa riferimento ai dati tratti dal sistema informativo integrato RGS-CdC alla data del 31 maggio 2002. Non si tiene conto, pertanto, delle modifiche apportate al rendiconto successivamente alla predetta data.

PAGINA BIANCA

PREMESSA

1.Il percorso di attuazione della riforma della Corte dei conti del 1994 si inserisce all'interno dell'evoluzione istituzionale in atto, il cui elemento essenziale è rappresentato dal nuovo Titolo V, Parte II della Costituzione, definito dalla legge costituzionale n. 3 del 2001.

Nel nuovo ordinamento federale della Repubblica si rafforza la domanda di una funzione di garanzia, come quella offerta dalla Corte dei conti, a tutela dell'unità dell'ordinamento giuridico, degli equilibri della finanza pubblica, del buon andamento dell'attività delle pubbliche amministrazioni e si accentua l'esigenza di rafforzare la "ausiliarietà" del controllo esterno affidato alla Corte dalla Costituzione nei confronti del Parlamento, dei Consigli regionali e delle Assemblee elettive degli enti locali e degli organi di governo ai diversi livelli territoriali.

Il disegno di legge governativo recante "disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n. 3 del 2001" si muove, correttamente, nella direzione del pieno riconoscimento del ruolo della Corte dei conti come organo costituzionalmente rilevante investito di funzioni generali di controllo della finanza pubblica unitariamente concepita con riferimento alla Repubblica costituita, secondo l'articolo 114 della Costituzione, "dai Comuni, dalle Province, dalla Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato". Sul disegno di legge si sono espresse, con parere favorevole, espresso all'unanimità, la Sezioni riunite in sede consultiva (adunanza del 22 maggio 2002, parere n. 2/2002).

Le funzioni attribuite alla Corte dei conti, nel nuovo contesto riguardano: il rispetto, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, anche in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli posti dall'Unione Europea; la misurazione e valutazione, secondo i principi del controllo successivo sulla gestione, dei risultati conseguiti dall'attuazione dalle leggi regionali di principio e di programma; la verifica della "sana gestione finanziaria" e del funzionamento dei controlli interni degli enti locali (auditing finanziario-contabile); una ampia funzione consultiva, nei confronti degli organi di governo e delle assemblee elettive delle Regioni, nelle materie di contabilità pubblica ed in quelle concernenti l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa.

Il disegno di legge per l'attuazione del Titolo V della Costituzione prevede l'integrazione delle Sezioni regionali della Corte con esperti designati dal Consiglio regionale e dal Consiglio delle autonomie locali; si accentua, anche per questa via, il legame di ausiliarietà delle Sezioni regionali con le Assemblee elettive degli enti di governo locale.

La soluzione individuata dal disegno di legge del Governo appare ben fondata e persuasiva.

Una prima esplorazione del regime dei controlli nel nuovo Titolo V, parte II, della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) deve inserirsi all'interno di una considerazione unitaria della disciplina delle autonomie configurata dalla legge costituzionale n.1 del 1999 (Regioni a Statuto ordinario), dalla legge costituzionale n. 2 del 2001 (Regioni a Statuto speciale) e dal ciclo delle leggi di riforma amministrativa, a partire dalla legge n. 142/90 sulle autonomie locali, dalla riforma dei controlli esterni (legge n. 20/94), dalle leggi n. 59/97 e n. 94/97 completate dai decreti legislativi conseguenti e dalla riforma dei controlli interni (d.lgs. n. 286/99). Si deve attribuire una adeguata considerazione alla potenziale incidenza della più ampia autonomia statutaria delle Regioni disegnata dalla nuova formulazione dell'art. 123 della Costituzione.

In materia di controlli, il punto di partenza necessario è, comunque, offerto dall'espressa abrogazione, operata dalla legge costituzionale n. 3/2001, degli articoli 125 primo comma e 130 della Costituzione, in virtù della quale viene a cadere il fondamento costituzionale dei controlli sugli atti delle Regioni e degli enti locali senza che venga dettata, in Costituzione, alcuna diversa disciplina della materia.

L'abrogazione espressa degli articoli 125, primo comma e 130 della Costituzione implica la caduta delle forme di controllo preventivo sulla legittimità degli atti amministrativi delle Regioni e degli enti locali disciplinate dalle legge statali ordinarie. Questa tesi è fondata sulla considerazione secondo la quale il legislatore costituente ha inteso accogliere la dottrina che sottolinea l'inconciliabilità fra forme di controllo preventivo impeditive dell'efficacia sugli atti amministrativi e la nozione stessa di autonomia. Per questo è intervenuta l'abrogazione delle norme costituzionali che ne costituivano il fondamento.

La scomparsa dei controlli preventivi di legittimità (esterni e con effetti impeditivi dell'efficacia) sugli atti amministrativi delle Regioni e degli enti locali non esclude, ma anzi richiede, per la tenuta del sistema di finanza pubblica, la costruzione di modelli di controllo successivo, sia finanziario e contabile, sia sui risultati della gestione finanziaria e dell'attività amministrativa.

La Corte costituzionale, pronunciandosi sulla riforma della Corte dei conti del 1994 (sentenza n. 29/95), ha legato i controlli successivi sulle gestioni regionali ai principi costituzionali sul buon andamento delle pubbliche amministrazioni (art. 97), sull'equilibrio dei bilanci pubblici (art. 81) e sul coordinamento della finanza pubblica (art. 119). Il nuovo Titolo V, parte II della Costituzione non tocca i principi del buon andamento e dell'equilibrio dei bilanci (articoli 81 e 97 della Costituzione), conferma il coordinamento della finanza pubblica (materia di legislazione concorrente), introduce il principio generale della garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni legate ai diritti civili e sociali (quest'ultima è materia di legislazione statale esclusiva).

a) I controlli successivi sugli equilibri complessivi della finanza regionale e locale correlati alle regole europee chiamano in causa le responsabilità nazionali. Nel sistema disegnato dalla riforma del bilancio (nell'arco più che ventennale dalla legge n. 468/78, alle leggi n. 94/97 e n. 208/99) e dalla riforma dei controlli esterni (legge n. 20/94) la Corte dei conti si configura (come afferma la sentenza n. 29/95 della Corte costituzionale) come una magistratura le cui funzioni di controllo sono poste a tutela dell'ordinamento e sono caratterizzate da una prevalente funzione ausiliaria verso il Parlamento. Questa conformazione colloca la Corte dei conti, nel sistema definito dalla legge costituzionale n. 3/2001, come organo della "Repubblica" al servizio non dello Stato-persona ma dello Stato-comunità. Si può ritenere, quindi, che il nuovo assetto della disciplina costituzionale delle autonomie confermi il fondamento delle attività di controllo successivo sulla finanza regionale e locale esercitate dalla Corte dei conti in funzione referente al Parlamento. L'esigenza di una funzione ausiliaria del Parlamento per la valutazione dell'impatto della finanza regionale e locale sugli equilibri complessivi di finanza pubblica e macroeconomici appare, anzi, rafforzata dal più accentuato contesto pluralistico delle istituzioni. Questa funzione di controllo esterno sulle compatibilità generali della finanza regionale e locale potrebbe essere ancorata (attraverso novelle ai regolamenti delle Camere) al ruolo assegnato alla Commissione bicamerale per le questioni regionali allargata ai sensi dell'art.11 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Si può ritenere, per quanto attiene ai controlli finanziari sull'equilibrio complessivo della finanza regionale e locale, che la competenza della Corte dei conti sia costituzionalmente necessaria. E' evidente che questa funzione non potrebbe essere attribuita ad organi del Governo o delle amministrazioni statali, in base al principio di equiordinazione posto dal comma primo dell'art. 114 Cost.

Per queste ragioni appare persuasiva la soluzione dettata dall'art. 5 comma 4 primo alinea del disegno di legge governativo per l'attuazione del Titolo V della Costituzione.

b) A tutela degli equilibri dei bilanci di ciascuna Regione e di ciascun ente locale si può ritenere possibile l'introduzione di nuove forme di controllo contabile e finanziario sui conti consuntivi finalizzato alla verifica del rispetto dei saldi in relazione al patto di stabilità e crescita europeo. Il fondamento costituzionale specifico di questa forma di controllo può trovarsi nelle norme del Trattato per l'Unione Europea sui disavanzi eccessivi e nell'art. 81 della Costituzione. Questa funzione di auditing finanziario è correttamente affidata alla Corte dei conti, in primo luogo in funzione del rispetto dei vincoli posti dal patto di stabilità e crescita europeo e dal patto di stabilità interno.

c) Il controllo strategico ha ad oggetto la valutazione ex post dei risultati della gestione finanziaria e dell'attività amministrativa con riferimento alle "politiche pubbliche" definite dal bilancio programmatico misurate in termini di efficienza ed efficacia, con riguardo ai servizi finali forniti ai cittadini.

Per l'attività delle Regioni si può assumere come termine di riferimento ex ante la struttura programmatica del bilancio oggi conformata, sulla base del decreto legislativo n. 76 del 2000, in modo coerente con la struttura del bilancio dello Stato configurata dalla legge n. 94/97 (principio stabilito dalla norma di delega recata dalla legge n. 208/99). Resta aperta la questione della compatibilità dei bilanci regionali sia compatibile con il nuovo titolo V della Costituzione, sulla base dell'art. 119 e della materia di legislazione statale concorrente concernente l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art.117 comma terzo).

La soluzione da adottare per la conformazione degli organi di controllo esterno sull'attività amministrativa delle Regioni e degli enti ed organismi regionali funzionali è stata, dunque, correttamente individuata dal disegno di legge governativo per l'attuazione del Titolo V attraverso l'affidamento dei controlli esterni alle Sezioni regionali della Corte dei conti la cui struttura è corretta con la integrazione di membri designati dai Consigli regionali e dai Consigli delle autonomie locali, sulla base dei principi fissati dalla legge statale.

Le analisi di diritto comparato confortano questa soluzione; si constata la presenza, diversificata nella varie esperienze federali, di forme di cooperazione fra organi di controllo esterno dello Stato federale e organi di controllo ancorati alle istituzioni rappresentative degli Stati membri, giustificate dall'interdipendenza che comunque esiste fra politiche pubbliche, gestioni di finanza pubblica e amministrazioni dei diversi livelli di governo articolati sul territorio.

Secondo una accreditata opinione il ricorso alla Corte dei conti, attraverso le Sezioni regionali, appare l'unica strada possibile, in quanto definita dai principi fondamentali della legislazione statale in materia di controlli esterni sulla gestione (legge n. 20 del 1994).

d) Per quanto attiene al controllo sulla gestione degli enti locali sembra da escludere la possibilità di intestazione della funzione a organi regionali, data la equiordinazione dei vari livelli di autonomia posta dall'art. 114 comma secondo della Costituzione (nel nuovo testo) e considerata la norma in base alla quale tutti gli enti del governo territoriale, dalla Regione alla Provincia, alla Città metropolitana, al Comune "sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione"; e si deve notare anche che la potestà legislativa regionale in materia di organizzazione e funzioni degli enti locali è limitata, da un lato dalla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di "organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane" (art. 117 comma 2° lett. p), dall'altro dalla potestà regolamentare riservata agli stessi enti locali in materia di "disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite" (art. 117 comma sesto).

E' da condividere la soluzione individuata dal Governo che si fonda sulla attribuzione di competenze di controllo esterno sulle attività degli enti locali alla Corte dei conti (Sezioni regionali integrate da membri regionali e locali), con legge dello Stato. Sotto il profilo della opportunità si può osservare che la peculiare collocazione istituzionale degli enti locali è resa compatibile con le esigenze di unitarietà istituzionale del sistema dei controlli sulla gestione con l'attribuzione dei controlli esterni alla Sezioni regionali della Corte dei conti. Questa considerazione rafforza le ragioni a favore della soluzione adottata che passa, appunto, attraverso il sistema delle Sezioni regionali della Corte dei conti. Sembra, infatti, ragionevole considerare con favore la conformazione di una forma di controllo esterno che, considerando unitariamente le attività dell'amministrazione diretta e indiretta della Regione e le attività degli enti locali, possa pervenire alla misurazione e valutazione dei servizi finali resi ai cittadini.

2. Le più ampie responsabilità della Corte nel quadro del nuovo ordinamento federale rendono necessario un impegno rinnovato per la piena attuazione della riforma del controllo disegnata nel 1994.

Dopo la conclusione del ciclo di riforma amministrativa degli anni novanta i principi che emergono dalle iniziative legislative avviate nella XIV legislatura confermano l'indirizzo verso un'amministrazione orientata verso il conseguimento di obiettivi e risultati "misurabili" in termini di costi e rendimenti e di efficacia dei servizi finali resi ai cittadini. La nuova legislatura, attraverso iniziative legislative già definite o ormai prossime alla definizione in Parlamento,

introduce innovazioni nella disciplina della dirigenza pubblica, nella definizione del ruolo delle Autorità indipendenti e delle Agenzie, nell'utilizzazione di soggetti privati esterni (outsourcing; finanza di progetto; nuove società in mano pubblica). Il contesto generale sottolinea la necessità di rafforzare il ruolo del controllo esterno affidato alla Corte dei conti, a tutela dell'ordinamento ed in funzione ausiliaria degli organi di governo e, in primo luogo, del Parlamento e delle Assemblee elettive delle Regioni e degli enti di autonomia locale. Appare evidente che sia le motivazioni in termini di garanzia dell'ordinamento, sia le ragioni della tutela degli equilibri complessivi della finanza pubblica sono più forti in presenza di un accentuato "policentrismo" di un sistema istituzionale caratterizzato dalla pluralità e dall'equiordinazione dei governi locali ai diversi livelli territoriali e dall'adozione di modelli organizzativi funzionali largamente affidati a strumenti indipendenti ed a modalità di gestione disciplinate dal diritto comune.

3. Il percorso della riforma amministrativa e del bilancio a livello nazionale e il nuovo quadro dell'ordinamento federale richiedono una accelerazione del processo innovativo avviato nel 1994 attraverso una razionalizzazione delle funzioni centrali di controllo della Corte dei conti a livello nazionale coerente con la crescita delle funzioni assegnate alle Sezioni regionali. L'autonomia regolamentare della Corte, relativa all'organizzazione del controllo, è uno strumento suscettibile di ulteriori implementazioni dettate dall'esperienza e dalle innovazioni del contesto istituzionale.

Si rafforza l'esigenza di una concezione e di una programmazione unitaria dei controlli successivi, in termini di verifica della regolarità e affidabilità dei consuntivi (auditing contabile e finanziario), e di misurazione e valutazione dei risultati della gestione (controllo strategico e controllo di gestione). L'attuale articolazione delle competenze delle Sezioni centrali del controllo deve essere orientata verso competenze per materia capaci di misurarsi con i temi cruciali della finanza pubblica e dell'attività amministrativa, superando duplicazioni, sovrapposizioni e lacune che derivano dalla frammentazione. Per questa via può essere attivato un serio confronto, in sede di esame dei programmi del controllo sulla gestione, con il Parlamento, sollecitando, nelle forme appropriate, un rafforzamento degli strumenti che collegano le competenti sedi delle due Camere all'attività di controllo della Corte.

La razionalizzazione dell'organizzazione dei controlli della Corte in sede centrale, costituisce la premessa per la piena valorizzazione delle Sezioni regionali, del resto connessa anche alle norme del disegno di legge per l'attuazione del Titolo V della Costituzione che ne disciplinano una composizione integrata con rappresentanti delle Regioni e degli altri enti di governo locale.

4. La funzione di controllo preventivo di legittimità, come disciplinata dalla legge del '94, deve essere valorizzata accentuando l'attenzione verso i temi che direttamente investono gli atti del Governo in senso proprio e i più rilevanti atti di gestione (contratti di maggior rilevanza finanziaria): verifica della copertura delle leggi (attraverso le variazioni di bilancio); esame degli atti normativi del Governo nel quadro delle profonde trasformazioni nella gerarchia delle fonti; esame dei profili di tutela della concorrenza e del mercato (per gli atti di programmazione e per i grandi contratti). E' indubbio che, nel contesto istituzionale in evoluzione, i profili di garanzia legati al controllo di legittimità acquistano una nuova centralità.

In questo senso, d'altronde, appare orientata la giurisprudenza costituzionale. La Corte costituzionale, con la sentenza n. 221 del 29 maggio 2002, risolvendo un conflitto di attribuzioni fra Corte dei conti e Governo, ha ripristinato il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Presidente del Consiglio previsti dall'art. 9 comma 7 del d.lgs. n. 303 del 1999. Pur pronunciandosi in tema di mancato rispetto dei limiti della delega recata dalla legge n. 59 del 1997, la Corte costituzionale afferma che l'esistenza di controlli di legittimità sugli atti non contrasta in alcun modo con i principi di autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria attribuiti dalla legge alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. La Corte dei conti riafferma, sulla base di questi principi sottolineati dalla Consulta, che il controllo di legittimità sugli atti del Governo costituisce diretta attuazione della norma dettata dall'art.100 comma secondo della Costituzione.

5. Le ragioni di fondo che rafforzano, nel quadro istituzionale in movimento, le esigenze di garanzia tornano a sottolineare le motivazioni poste dal disegno costituzionale alla base della cointestazione, nella Corte dei conti, delle funzioni di controllo e della giurisdizione di responsabilità. La coerenza dell'ordinamento richiede una chiusura del sistema della "responsabilità pubblica" attraverso una giurisdizione specialmente dedicata, qualificata da principi peculiari che integrano le regole risarcitorie con quelle che tutelano il buon andamento delle attività amministrative e la responsabilità dei dirigenti e degli amministratori della cosa pubblica.

In questo quadro resta essenziale l'autonoma collocazione, presso la Corte dei conti, degli organi delle Procure regionali e della Procura generale chiamati a rendere effettivi i principi della responsabilità pubblica, nell'ambito delle procedure e delle garanzie proprie del processo.

La cointestazione delle funzioni di controllo e giurisdizionali richiede, attraverso una appropriata opera dell'organo di autogoverno della Corte dei conti, la adozione di regole che

garantiscano la distinzione delle funzioni nel rispetto della diversa natura dei controlli ispirati a principi di cooperazione con le istituzioni rappresentative e del processo contabile.

FINANZA PUBBLICA

PAGINA BIANCA

Capitolo I

Andamenti e tendenze generali[1]

1. Considerazioni generali e sintesi.
2. La politica di bilancio per il 2001.
3. Il conto delle amministrazioni pubbliche.
4. La manovra di bilancio per il 2002.
5. Bilancio e ordinamento contabile.

1. Considerazioni generali e sintesi.

1.1 Il forte rallentamento dell'attività economica ha determinato nel 2001, per tutti i paesi dell'area dell'euro, una inversione nella tendenza al riequilibrio dei conti pubblici, ininterrotta fino dal 1993. Per l'intera area, la crescita del prodotto, prevista superiore al 3%, è risultata in effetti dell'1,5%; il saldo dei conti pubblici (l'indebitamento netto) in rapporto al PIL si è, pertanto, collocato intorno all'1,3% (contro lo 0,6% programmato), segnando un aumento dello 0,5% rispetto al 2000, in luogo della diminuzione dello 0,1% prevista.

La Germania e il Portogallo hanno registrato il peggioramento più marcato, con un disavanzo pari al 2,7% del PIL, prossimo alla soglia-limite fissata dagli accordi di Maastricht. Francia e Italia si sono posizionate intorno all'1,5-1,6%. Tutti gli altri paesi hanno mantenuto, pur se ridimensionata, la posizione di avanzo di bilancio già conseguita.

Oltre agli effetti negativi della contenuta crescita economica, i saldi hanno riflesso gli esiti delle significative misure di sgravio fiscale adottate in diversi paesi: l'avanzo al netto degli interessi si è ridotto, in rapporto al PIL, esattamente quanto il peso delle entrate (0,6%) ed in

[1] In data 25 giugno 2002, l'ISTAT (Statistiche in breve, Conti e aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche, anni 1998-2001) ha diffuso i risultati di una revisione del preconsuntivo 2001 notificato alla Commissione UE il 1 marzo 2002. Di tale revisione, che modifica in senso peggiorativo i saldi di finanza pubblica, si tiene conto nel presente capitolo.

misura lievemente superiore al peggioramento dell'indebitamento netto. Un aumento ed una diminuzione molto contenute hanno mostrato, rispettivamente, le spese primarie e quelle per interessi; nell'ambito delle prime, è proseguito il recupero degli investimenti pubblici, con una dinamica superiore a quella del prodotto.

In tutti i Paesi, con l'eccezione del Portogallo, è continuata la discesa del rapporto tra debito pubblico e prodotto, ormai al di sotto del 70% per l'insieme dell'area. E', peraltro, da rimarcare che il valore medio è il risultato di situazioni differenziate: tutti i paesi si collocano, nel 2001, al di sotto del *target* di Maastricht (60%), con l'eccezione dell'Austria (61,8) ma, soprattutto, dell'Italia (109,4), del Belgio (107,5) e della Grecia (99,7).

1.2 L'Italia non si è sottratta, nel 2001, alla generale tendenza di scostamento dagli obiettivi programmatici, anche se i risultati conseguiti in termini di saldi di finanza pubblica evidenziano una maggiore tenuta dei conti nel confronto con gli altri principali paesi europei e qualche ulteriore passo sul percorso della riduzione della quota del bilancio pubblico sulle risorse nazionali. L'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, pur restando lontano dall'obiettivo originario (1,6 contro 0,8% del prodotto interno lordo), si è ancora ridotto di 0,1 punti rispetto al 2000, nonostante una minore crescita del PIL di oltre un punto rispetto alle attese (1,8% contro 2,9%).

A differenza di quanto avvenuto nel resto d'Europa, anche l'avanzo primario non è diminuito: non si è, infatti, prodotta la flessione delle entrate che ha caratterizzato il complesso dell'area dell'euro, mentre le spese al netto degli interessi sono cresciute allo stesso ritmo delle entrate. Va, peraltro, sottolineata la precarietà di tale dato ufficiale, che esclude dalle risultanze del 2000 i proventi dell'assegnazione delle licenze UMTS mentre, per il 2001, riflette la registrazione (in diminuzione delle spese in conto capitale) dei proventi straordinari per la cessione dei diritti sulle entrate future del lotto e degli immobili, anche attraverso la tecnica della cartolarizzazione (pari a circa lo 0,6% del PIL).

Al netto di tali ultime operazioni, le spese in conto capitale segnerebbero un forte incremento rispetto al 2000 (riflettendo, soprattutto, l'accelerazione degli investimenti cofinanziati con fondi comunitari) e, pertanto, le spese primarie totali risulterebbero cresciute più delle entrate, con una conseguente flessione dell'avanzo primario. Del resto, le operazioni di cartolarizzazione - fino ad oggi considerate in sede europea come strumenti di riduzione del disavanzo (e non del debito) - sono oggetto di un approfondimento da parte dell'Istituto di statistica europeo (Eurostat), che procederà in tempi brevi a ridefinire le regole contabili.

Potrebbe discenderne la necessità – non solo per l'Italia - di una revisione peggiorativa dei risultati di finanza pubblica notificati alla Commissione europea nel marzo scorso.

La spesa primaria corrente, sospinta dalla dinamica sostenutissima della spesa sanitaria, ha interrotto la discesa in rapporto al PIL; le spese per interessi sono tornate ad aumentare in valore assoluto per il lieve rialzo dell'onere medio del debito (risalito al 6%).

La pressione fiscale si è ridotta solo dello 0,1%, tornando ad un livello superiore a quello medio degli altri paesi europei (42,4 contro 42,0%). L'operare congiunto di molteplici fattori (forte espansione dell'Irpef, dell'Irpeg e dell'imposta straordinaria sulle rivalutazioni dei cespiti aziendali) ha, infatti, impedito che gli ampi sgravi fiscali concessi si accompagnassero ad una parallela flessione della quota delle entrate sul prodotto.

All'ulteriore miglioramento del rapporto indebitamento/PIL non ha corrisposto un analogo andamento del debito pubblico, ancora aumentato nella consistenza (di circa 43 milioni di euro) e con una incidenza sul prodotto solo marginalmente ridotta, in contrasto con gli obiettivi programmatici che proponevano una flessione di circa quattro punti percentuali rispetto al 2000.

Avendo superato i 1.330 miliardi di euro, lo stock del debito italiano è giunto a rappresentare quasi un quarto del debito pubblico dell'area dell'euro.

La situazione di stallo relativa all'indicatore del debito – fermo ad un livello quasi doppio di quello dei maggiori paesi europei – riflette l'aumento del fabbisogno complessivo del Settore pubblico, passato dal 2,9% nel 2000 al 3,4% nel 2001. A sua volta, tale incremento è da riferire ai minori proventi delle privatizzazioni e alla rapida crescita delle regolazioni di debiti pregressi, voci che incidono sul livello del debito e non sull'indebitamento netto. Si è in tal modo accentuato lo scostamento tra indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche e fabbisogno complessivo del Settore pubblico (1,8 punti di PIL nel 2001 contro 1,2 nel 2000). Il divario è attribuibile, in larga misura, anche ai diversi criteri di registrazione delle operazioni secondo la gestione di cassa o secondo la contabilità nazionale, che adotta ora la contabilizzazione per competenza economica.

Mentre le differenze cassa-competenza economica sono riconducibili a fattori strutturali (diversi criteri di registrazione di imposte e interessi) o contingenti (rimborsi dei crediti di imposta, operazioni per conto della U.E.), solleva perplessità la massa, in continua espansione, delle regolazioni debitorie, già oggetto di precedenti avvertimenti della Corte. I dubbi sono connessi, in particolare, ai criteri spesso non esplicitati che, con sempre maggiore frequenza, conducono a contabilizzare in tal modo operazioni che – se stimate con maggiore accuratezza e tempestività – avrebbero prodotto, invece, effetti sul disavanzo dell'esercizio di riferimento.

Non risulta, d'altra parte, che tale tendenza, che sembra attribuire priorità al rispetto dei vincoli di deficit (piuttosto che di debito), consentirà di superare la prova dei riscontri europei, sempre più avvertiti dell'esigenza di non concedere deroghe alla severità delle regole del Patto di stabilità, se non in presenza di un impegno esteso, senza eccezioni, a tutti i parametri finanziari rilevanti.

Al netto delle regolazioni debitorie, il fabbisogno del settore statale è risultato pari a 28.451 milioni di euro, circa 3.000 milioni di euro superiore al livello del 2000 e con uno scarto negativo rispetto all'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche che si è ampliato dai circa 5.000 milioni del 2000 agli oltre 8.000 milioni del 2001.

A sua volta, il consuntivo relativo al fabbisogno del settore statale è la risultante di un disavanzo di cassa dello Stato in rapida espansione (da 33.000 milioni di euro nel 2000 ad oltre 54.000 milioni nel 2001), in larga misura bilanciato da un crescente avanzo della gestione di Tesoreria (da meno di 8.000 milioni ad oltre 25.000 milioni), sul quale ha influito positivamente il saldo delle operazioni delle Regioni.

1.3 E' proseguita, nel 2001, la tendenza dell'ultimo quinquennio all'ampliamento della quota di spesa delle amministrazioni regionali e locali: la dinamica delle spese degli enti decentrati è, infatti, risultata ben superiore a quella riferita al totale delle amministrazioni pubbliche (8% contro 5,2%).

Fattori contingenti, legati allo stato di attuazione del disegno di decentramento, hanno determinato, nel 2001, un aumento dell'incidenza dei trasferimenti statali sul totale delle entrate delle amministrazioni regionali e locali e, di riflesso, un temporaneo arretramento nel percorso di ampliamento della quota delle entrate proprie.

Devono essere, ancora una volta, rinnovate le riserve sull'adeguatezza del Patto di stabilità interno (di nuovo modificato nelle regole applicative) come strumento di effettiva verifica della rispondenza dei comportamenti degli enti decentrati agli obiettivi concordati in sede europea.

Al di là delle difficoltà interpretative e attuative, il patto non appare in grado di surrogare una coordinata programmazione della finanza pubblica, che si presenta come una esigenza ineludibile nella prospettiva di radicale modifica dell'assetto istituzionale e amministrativo tracciata dalla riforma del titolo V della Costituzione. L'attribuzione di sempre più ampie competenze esclusive e di competenze concorrenti agli enti decentrati e la parallela affermazione del principio di autonomia finanziaria sollevano la questione di un quadro programmatico e di controllo unitario e condiviso; senza di che la programmazione di bilancio

dei documenti governativi, ad iniziare dal D.p.e.f., resterebbe un esercizio esposto a rischi di insuccesso ancora maggiori di quanto verificato nel passato.

La riforma delle competenze tra i diversi livelli di governo è destinata a procedere in un contesto di impegni programmatici nazionali diretti, essenzialmente, a riqualificare la spesa pubblica (con un più stretto controllo della componente primaria ed un forte sviluppo degli investimenti) e ad una progressiva riduzione della pressione fiscale. Entro maglie così strette, la mancanza di un quadro di compatibilità finanziario programmatico complessivo espone gli enti decentrati ad una traslazione dell'onere di imposizione del carico fiscale, in possibile contrasto con la strategia fiscale nazionale e fonte di effetti redistributivi di ardua lettura e, comunque, discutibili sul terreno dell'equità.

Allo stato attuale il passaggio di funzioni avviene, inoltre, senza disporre di una ricognizione critica dell'adeguatezza dell'intervento pubblico nei settori trasferiti. Mancano, in altri termini, gli elementi e i parametri per valutare se l'impegno di risorse in ciascun settore interessato dal trasferimento di funzioni sia stato fino ad oggi inadeguato, eccessivo o ben calibrato. In assenza di tale quadro conoscitivo restano oscuri i criteri per l'assegnazione e il successivo graduale adeguamento delle risorse agli enti decentrati; così come risulterà meno agevole la valutazione delle scelte effettuate nella nuova gestione decentrata.

Il recente accordo Stato-Regioni sulla sanità (integrato dall'"intesa interistituzionale" del maggio 2002) ha consentito di definire la quota di PIL da destinare al settore , inserendo quindi la dinamica delle risorse per il comparto nel quadro programmatico nazionale. In modo analogo si dovrebbe procedere per tutti i principali comparti di spesa. Sarebbe opportuno cogliere l'occasione dell'avvio della nuova fase di attuazione del titolo V per definire un procedimento di redistribuzione delle funzioni più attrezzato sul piano ricognitivo e più aperto ad una reale partecipazione delle regioni al ridisegno complessivo dell'intervento pubblico.

Una più accurata programmazione degli interventi e delle risorse è essenziale anche ai fini della definizione - nella nuova formulazione costituzionale - del sistema di finanziamento delle autonomie, secondo il quale entrate proprie, compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al territorio e quote di partecipazione ad un fondo perequativo devono consentire il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite alle Regioni.

Il nuovo meccanismo perequativo – che modifica l'impostazione del d.lgs. n. 56 del 2000, non operando più con riferimento ad elementi correttivi riferiti ai fabbisogni ma solo alla compensazione delle diverse capacità fiscali – dovrà essere, ovviamente, tener conto della legge statale diretta a determinare i "livelli essenziali delle prestazioni".

La determinazione di risorse adeguate per le funzioni trasferite e la definizione dei meccanismi di perequazione e di compensazione non sono operazioni affrontabili al di fuori di un quadro programmatico dei fabbisogni e delle risorse, che costituisca parte integrante dei documenti di programmazione economico-finanziaria predisposti a livello nazionale.

1.4 La manovra di bilancio per il 2002 è stata opportunamente integrata con la presentazione di un vasto programma di medio periodo, affidato principalmente alle tre leggi delega per le infrastrutture, per la previdenza e per il fisco. La legge n. 112 del 2002, dichiaratamente intesa a favorire anche il riequilibrio dei conti nel 2002, prevede poi l'istituzione di due società con il compito di valorizzare il patrimonio dello Stato e di finanziare le grandi opere infrastrutturali e lo sviluppo.

L'articolazione dei provvedimenti normativi è coerente con il disegno di politica economica esposto dal governo già nel D.p.e.f. 2002-2006, che mantiene fermi gli obiettivi di finanza pubblica di medio periodo (pareggio del saldo nel 2003, rapporto debito/PIL al 100% nel 2004) ma in un contesto contrassegnato da una graduale riduzione della pressione fiscale (circa quattro punti percentuali tra il 2002 e il 2006) e da una forte accelerazione degli investimenti pubblici. L'alleggerimento dell'onere tributario e le azioni di sostegno dello sviluppo dovrebbero, a loro volta, favorire il ritorno ad una più elevata crescita economica, in tal modo innescando un circolo virtuoso anche con riferimento alla finanza pubblica.

Nella Relazione dello scorso anno, mentre si giudicava condivisibile il percorso programmatico diretto a conseguire, allo stesso tempo, gli obiettivi di saldo imposti dal Trattato, una significativa riduzione del livello delle entrate e la riqualificazione della spesa, si sottolineava come esso si presentasse particolarmente complicato per il nostro paese, sfavorito dal divario ancora troppo ampio sul fronte del debito e delle spese per interessi. Si concludeva ribadendo l'inevitabilità di una azione di breve e medio periodo concentrata su correzioni strutturali della spesa primaria corrente, ma evidenziandone i ristretti margini.

Le difficoltà allora prospettate non si sono dissolte.

Una perdurante fase di stagnazione della crescita economica pone in discussione, in tutta l'area dell'euro, il raggiungimento degli obiettivi concordati per il 2002 e i percorsi programmatici di medio periodo. Una accentuazione del grado di flessibilità intorno a tali obiettivi e spostamenti dell'orizzonte temporale del percorso di risanamento dei conti pubblici costituiscono materia affidata alla riflessione dell'Unione Europea; da ultimo sono intervenute decisioni di indirizzo, in materia, in sede di definizione dei Grandi orientamenti di politica economica al Consiglio Europeo di Siviglia (e all'Ecofin di Madrid). Occorre una doverosa

attenzione ed una accorta cautela nel valutare la ricaduta, per il nostro Paese, dei nuovi indirizzi, partendo dalla considerazione del peso da attribuirsi alle dimensioni dello stock del debito, e da una rigorosa esplorazione delle tendenze, neutrali e programmatiche, di medio periodo. E', pertanto, da condividere l'intento del Governo di non correggere, o di correggere con lievi aggiustamenti incrementali, il tracciato di medio periodo, che fissa nel prossimo anno la meta per il pareggio di bilancio.

Tuttavia, il ritardo nella ripresa del ciclo economico condiziona, anche in Italia, il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica per il 2002 e accentua il rischio di uno scostamento tra obiettivi programmatici e risultati dell'anno e, ancora di più, di un negativo riflesso sui conti pubblici del 2003. A tali esiti conduce anche il rilievo del peso preponderante, nella manovra di bilancio per il 2002, di provvedimenti di natura temporanea e dall'efficacia non pienamente prevedibile, poichè condizionata alla risposta degli operatori.

D'altra parte, i "collegati" in tema di infrastrutture, previdenza e fisco produrranno effetti di appesantimento dei conti pubblici, mentre sembra affievolirsi l'intensità della fase di discesa degli oneri per interessi.

Vi è da chiedersi, allora, in quali direzioni e per quali importi sia possibile realizzare, nella situazione italiana, un realistico programma di riduzioni della spesa corrente al netto degli interessi. Le raccomandazioni autorevolmente trasmesse al governo anche dai maggiori organismi internazionali si mantengono ai confini del terreno insidioso entro il quale è necessario procedere alla misurazione dei risparmi concretamente conseguibili e permanenti nelle diverse categorie della spesa primaria.

Con la legge n. 112 del 2002, in tema di infrastrutture e patrimonio pubblico, il governo appare intenzionato ad introdurre strumenti di riequilibrio del bilancio pubblico non convenzionali, che devono essere oggetto di accurata valutazione sotto il profilo degli effetti attesi sul fabbisogno e sul debito. Nella stessa direzione si muovono le scelte – connesse all'attuazione del decentramento amministrativo – di stringere il legame tra servizi resi alla collettività e distribuzione dell'onere corrispondente sui fruitori (attraverso un maggior ricorso alla tariffazione). Si tratta di una impostazione che riflette la consapevolezza di un compito inaffrontabile, soprattutto nel breve periodo, secondo i canoni tradizionali di finanza pubblica.

Essa, peraltro, deve essere sviluppata – come la Corte ha avuto modo di precisare in sede di audizione parlamentare sul citato decreto-legge – nel rispetto dei principi di significatività, trasparenza e controllabilità dei documenti contabili dello Stato, sia in funzione della compiuta conoscenza dei risultati di finanza pubblica da parte del Parlamento, sia con riguardo all'esercizio da parte della Corte dei conti delle proprie attribuzioni costituzionali poste a

garanzia della tenuta degli equilibri complessivi della finanza pubblica, della affidabilità delle risultanze contabili e della regolarità della gestione.

E ciò non in un'ottica di "ortodossia contabilistica" ma in funzione della significatività della base conoscitiva offerta al Parlamento, sia nella fase di approvazione del rendiconto, sia come fondamento per la valutazione dell'impatto sulla finanza pubblica delle decisioni assunte con la legge finanziaria e con il bilancio. Questi temi, del resto, sono tra quelli da affrontare nel contesto della costruzione di un nuovo assetto istituzionale del processo di bilancio e della struttura dei conti pubblici prospettata dal Ministro dell'economia in sede parlamentare.

2. La politica di bilancio per il 2001.

2.1 Con la Nota di aggiornamento del 30 settembre 2000, in relazione ad una evoluzione delle entrate tributarie particolarmente favorevole e giudicata di carattere strutturale, il governo pro-tempore riteneva di modificare le proiezioni tendenziali dei conti pubblici per il 2001 e per gli anni seguenti, registrando un forte miglioramento dell'avanzo primario attribuibile all'aumento della pressione fiscale.

Proprio la necessità di preservare il percorso programmatico di graduale riduzione dell'onere tributario determinava la scelta di destinare a misure di sgravio fiscale le maggiori entrate tendenziali. Tale orientamento costituiva il tratto caratteristico della manovra di finanza pubblica messa a punto con la legge finanziaria per il 2001 e con il d.l. n. 268 del 2000.

Gli obiettivi programmatici relativi al quadriennio 2001-2004 - coerenti con la manovra finanziaria predisposta - erano definiti nell'Aggiornamento del Programma di stabilità, trasmesso all'Unione Europea nel dicembre 2000.

Il quadro macroeconomico prevedeva una crescita del PIL del 2,9% nel 2001 e del 3,1% in ciascuno degli anni del triennio successivo e un tasso di inflazione del 2,3% nel 2001 e dell'1,5% medio annuo nel periodo 2002-2004.

Gli obiettivi di finanza pubblica assumevano, in rapporto al PIL, un avanzo primario pari al 5,4% nel 2001 e al di sopra del 5,5% per tutto il periodo di previsione; un indebitamento netto pari allo 0,8% nel 2001 e allo 0,5% nel 2002; il pareggio di bilancio nel 2003 e un avanzo dello 0,3% nel 2004. Per il debito pubblico si confermava la discesa al di sotto del 100% del PIL nel 2003 e al disotto del 95% nel 2004.

2.2 Con riferimento agli obiettivi programmatici e sulla base dell'accertato favorevole andamento del gettito tributario tendenziale, nel settembre 2000 fu predisposta la manovra di bilancio affidata alla Legge finanziaria per il 2001, mentre, contestualmente, il governo

provvedeva (d.l. n.268 del 2000) alla concessione di immediati sgravi fiscali, intesi a restituire ai contribuenti le eccedenze delle entrate verificate in sede di Nota di aggiornamento al D.p.e.f..

Dopo l'approvazione parlamentare, la manovra per il 2001 conservava il carattere innovativo di un impianto fortemente orientato ad alleggerire l'onere tributario di famiglie e imprese e a sostenere la crescita economica.

Per il complesso delle misure adottate, infatti, le valutazioni ufficiali prevedevano un effetto netto di riduzione dell'avanzo primario tendenziale del conto delle Amministrazioni pubbliche dell'ordine di 25 mila miliardi di lire, in virtù, da un lato, di sgravi fiscali e contributivi superiori a 32 mila miliardi e di maggiori spese per circa 12 mila miliardi e, dall'altro, di interventi di contenimento del disavanzo di poco superiori a 19 mila miliardi (11 mila di maggiori entrate e oltre 8 mila di minori spese) .

La quota di gran lunga più significativa della manovra era rappresentata dalle misure di sgravio fiscale (circa 29 mila miliardi) destinate per due terzi all'alleggerimento dell'onere tributario sulle famiglie e per un terzo ad agevolazioni a favore delle imprese. Per le famiglie erano previsti l'ampliamento della fascia di reddito compresa nel primo scaglione di imposta, la riduzione delle aliquote e nuove deduzioni e detrazioni; per le imprese, la riduzione della aliquota IRPEG e degli acconti IRPEG e IRAP, un più favorevole regime della *dual income tax* e la concessione di crediti d'imposta al fine di incentivare gli investimenti nelle aree svantaggiate e l'occupazione.

In campo sociale, i provvedimenti della Legge finanziaria per il 2001 si proponevano di favorire la prosecuzione dell'attività lavorativa dei lavoratori anziani, di elevare la quota di pensione cumulabile con i redditi da lavoro autonomo, di alleggerire gradualmente la partecipazione degli assistiti al costo delle prestazioni sanitarie e farmaceutiche. In particolare, in tale settore le misure adottate prevedevano l'abolizione – fin dal 1 gennaio 2001 – dei *tickets* sui farmaci inclusi nelle fasce A e B del prontuario e su alcune prestazioni specialistiche e la modifica del sistema per la determinazione della quota del prezzo dei farmaci da porre a carico del Servizio sanitario nazionale. Complessivamente, le maggiori spese imputabili a detti interventi in campo sanitario e farmaceutico erano stimate in circa 1700 miliardi di lire.

Infine, le misure di segno restrittivo, adottate per consentire il raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, riguardavano, principalmente, risparmi di spesa corrente connessi ad interventi per una gestione più efficiente e coordinata degli acquisti di beni e servizi da parte degli enti decentrati (c.d. procedure di razionalizzazione dei consumi intermedi), maggiori entrate correnti (tra le quali, in particolare, la privatizzazione delle lotterie

nazionali e l'introduzione di nuovi giochi) e in conto capitale (per la semplificazione delle procedure di dismissione del patrimonio immobiliare della Pubblica Amministrazione).

Nel quadro delle azioni dirette a controllare l'andamento dei flussi di spesa e di entrata degli enti delle Amministrazioni Pubbliche erano anche disposte modifiche alla disciplina del Patto di stabilità interno, allo scopo di assicurare un più rigido rispetto delle compatibilità finanziarie. In coerenza con quanto previsto nell'accordo Stato-Regioni dell'agosto 2000, con la definitiva esclusione delle spese sanitarie dal Patto di stabilità interno, si introduceva l'obbligo per le amministrazioni regionali di coprire con aumenti del prelievo fiscale regionale incrementi della spesa sanitaria non in linea con i fabbisogni concordati.

Con riguardo all'impianto della manovra per il 2001, la Corte ritenne di dover tempestivamente esporre la preoccupazione per una impostazione che, da una lato, poggiava su una ipotesi non adeguatamente documentata di recupero permanente di gettito tributario tendenziale (soprattutto in ragione della forte incidenza sui risultati del 2000 degli introiti della tassazione dei *capital gains*) e, dall'altro, faceva affidamento su misure di reperimento di entrate straordinarie (dismissioni immobiliari) e di controllo e contenimento della spesa (razionalizzazione delle procedure di acquisto) esposte al rischio di insuccesso. Destavano perplessità anche le nuove regole del patto di stabilità interno e, più in generale, la capacità di governo della finanza decentrata e, in particolare, della spesa sanitaria e farmaceutica, esposta quest'ultima ai rischi di una sottovalutazione dei riflessi, anche indiretti, della abolizione dei *tickets*.

2.3 La Relazione trimestrale di cassa e la Relazione sull'andamento dell'economia dell'aprile 2001, elaborate dopo la pubblicazione dei consuntivi 2000 e dopo l'approvazione parlamentare della manovra di bilancio per il 2001 – recependo i segnali di un rallentamento nel commercio mondiale per il venir meno della fase espansiva dell'economia americana – operavano una prima revisione del quadro 2001 con riguardo sia alle grandezze economiche che agli obiettivi di finanza pubblica.

La previsione di crescita del prodotto interno lordo era ricondotta al 2,5%, mentre – a seguito dell'accentuazione degli impulsi di origine interna (essenzialmente connessi alla concentrazione dei rinnovi contrattuali del pubblico impiego e al recupero delle retribuzioni dell'industria) – il tasso d'inflazione (misurato dal deflatore del PIL) era rivisto verso l'alto (2,8% contro il 2,2% del 2000).

Con riguardo alla finanza pubblica, gli obiettivi per il 2001 erano modificati in misura limitata: in rapporto al PIL, l'indebitamento netto era ricondotto all'1% (0,8 nelle precedenti

indicazioni programmatiche), l'avanzo primario al 5,2% (5,4 in precedenza), il debito pubblico al 106,2%.

Rispetto al 2000 erano mantenute anche le proiezioni programmatiche di riduzione della spesa corrente al netto degli interessi (dal 37,1% al 36,7% in quota di PIL) e della pressione fiscale (dal 42,4% al 42%).

Nella Relazione di cassa la proiezione relativa al fabbisogno del settore pubblico per l'intero 2001 evidenziava un forte ampliamento del divario rispetto all'indebitamento netto del conto delle Amministrazioni pubbliche, formulato secondo i criteri della competenza economica propri della nuova contabilità nazionale SEC95. Tale divario, contenuto negli ultimi anni intorno a valori inferiori a 15 mila miliardi e già salito nel 2000 a poco meno di 30 mila miliardi di lire, era stimato per il 2001 non inferiore a 50 mila miliardi, senza che, a quel momento, fossero adeguatamente esplicitati i diversi fattori contabili e sostanziali alla base dell'ampliamento dello scarto.

La disponibilità dei dati di fabbisogno relativi ai primi mesi dell'anno generava i primi allarmi sulla tenuta degli obiettivi programmatici, segnalando un possibile sconfinamento del fabbisogno di cassa e, di riflesso, del saldo rilevante per le verifiche di convergenza in Europa. Una prima precisazione tecnica della Ragioneria dello Stato, all'inizio di giugno, confinava i rischi ad un possibile sforamento dell'indebitamento netto di contabilità nazionale entro l'1,5% del PIL (in luogo dell'1% programmatico), evidenziando le ragioni contingenti della temporanea impennata del fabbisogno di cassa (destinata ad essere in parte riassorbita nella seconda parte dell'anno) e il carattere prettamente inerziale dell'ipotesi di peggioramento dell'indebitamento netto.

Con l'avvio della attività del nuovo governo le previsioni ufficiali di finanza pubblica subivano una nuova e ben più sostanziosa revisione. In occasione della presentazione del D.p.e.f. 2002-2006, a metà luglio, il Governo prendeva atto, in primo luogo, dell'ulteriore decelerazione dell'attività economica, correggendo la stima di crescita del PIL per il 2001 al 2,3% (0,2% in meno rispetto alla Relazione trimestrale di cassa). In secondo luogo, - in presenza di stime autorevoli ma difformi sui riflessi dell'andamento congiunturale del fabbisogno finanziario sui conti pubblici – il D.p.e.f. accoglieva un'ipotesi assai più pessimistica sulla proiezione tendenziale del saldo 2001, elevando il disavanzo atteso all'1,9% del PIL, senza escludere un possibile più grave sconfinamento fino al 2,7% (corrispondente ad un valore assoluto di circa 65 mila miliardi di lire). Il nuovo quadro tendenziale proiettava sul medio periodo scostamenti drammatici rispetto agli obiettivi del Patto di stabilità e crescita, ribaltando la valutazione prevalente – sostanzialmente condivisa anche dagli organismi

internazionali – secondo la quale la stabilizzazione dei conti pubblici, progressivamente conquistata con correzioni di carattere strutturale, avrebbe richiesto nei prossimi anni solo limitati interventi restrittivi, per concentrarsi invece su operazioni di riqualificazione della spesa, di sostegno della crescita e di alleggerimento dell'onere tributario.

Con la presentazione della Relazione Previsionale e Programmatica (settembre 2001) e, successivamente, con la trasmissione alla U.E. dell'Aggiornamento del Programma di stabilità (novembre) l'allarme si attenuava.

Pur prospettando per il 2001 una nuova e meno favorevole stima di crescita del PIL (2%) - circa un punto percentuale in meno rispetto alle stime del Programma di stabilità del dicembre 2000 - lo scostamento rispetto agli indicatori strategici della finanza pubblica era ricondotto entro limiti ridottissimi: l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche era stimato pari all'1,1% del PIL (solo lo 0,1% oltre il target della Relazione trimestrale di cassa e lo 0,3% oltre l'obiettivo formulato nel Programma di stabilità del dicembre 2000); per il debito pubblico (sempre in rapporto al PIL) si stimava un contenuto superamento del limite atteso (107,5 contro 106,6). Una correzione in senso più favorevole della valutazione delle spese per interessi e delle entrate tributarie, rispetto a quanto ipotizzato in sede di D.p.e.f. 2002-2006, sembrava rivestire un ruolo decisivo per il contenimento degli scarti rispetto agli obiettivi. Tali scarti, peraltro, risultavano molto meno ampi di quelli registrati negli altri paesi europei, in presenza di una generalizzata fase economica negativa.

2.4 La notifica alla Commissione europea del 1 marzo scorso ha reso noti i dati di preconsuntivo del 2001 relativi al PIL e ai conti pubblici, espressi, come richiesto dagli accordi europei, secondo i criteri contabili del SEC95. La crescita del PIL è risultata pari all'1,8% (oltre un punto meno dell'obiettivo formulato nel Programma di stabilità di fine 2000 e 0,2% al di sotto del dato da ultimo proposto nell'Aggiornamento del Programma di stabilità del novembre scorso). L'indebitamento netto del Conto delle Amministrazioni pubbliche, in rapporto al PIL era fissato all'1,4% (0,6 punti oltre l'obiettivo originario e 0,3 punti più di quanto stimato nel citato Programma di stabilità di novembre). Con la pubblicazione dei "Conti e aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche, anni 1998-2001" (Statistiche in breve, 25 giugno 2002), l'ISTAT ha rettificato i risultati di finanza pubblica, elevando all'1,6% il rapporto indebitamento/PIL del 2001, principalmente in ragione di una più approfondita quantificazione della spesa sanitaria.

La diffusione del consuntivo ha riacceso il dibattito sull'entità e sulle cause alla base del disavanzo "tendenziale" del 2001.

Tale controversia viene qui richiamata al solo fine di introdurre alcune verifiche sui fattori alla base del travagliato andamento della finanza pubblica nel 2001. Ciò, a sua volta, mira ad offrire, per quanto possibile, una spiegazione di quanto è avvenuto lo scorso anno, anche al fine di esprimere una valutazione sullo stato effettivo dei conti pubblici.

Il quadro di consuntivo della finanza pubblica evidenzia un maggior disavanzo rispetto agli obiettivi che, pur risultando più contenuto rispetto alle ipotesi pessimistiche di metà anno, deve essere analizzato.

Si deve, innanzitutto precisare che anche il confronto con le più recenti valutazioni di preconsuntivo (Relazione previsionale e programmatica e Aggiornamento del Programma di stabilità) non è di immediata comprensione, poiché sullo scostamento hanno inciso, in direzioni opposte, fattori di peggioramento e di miglioramento del saldo precedentemente non considerati.

Un primo punto critico riguarda l'andamento delle entrate tributarie, in relazione alle perplessità che, durante tutto lo scorso anno, furono sollevate con riferimento alla scelta, adottata in sede di manovra di bilancio per il 2001, di concedere elevati sgravi fiscali senza una dimostrazione adeguata del carattere strutturale del maggior gettito tributario allora accertato.

I risultati di consuntivo delle entrate del 2001 dissolvono tali incertezze, registrando rispetto al 2000 un incremento perfettamente in linea con quello ipotizzato già nel settembre 2000, nonostante una variazione nominale del PIL (e, pertanto, delle basi imponibili) che a consuntivo risulta inferiore di quasi un punto percentuale rispetto alla stima iniziale. Del resto, il mantenimento delle originarie previsioni di entrata è un aspetto peculiare di tutti i documenti ufficiali diffusi nel corso del 2001. In particolare, il D.p.e.f. 2002-2006 – presentato quando erano già disponibili le prime stime non favorevoli sull'andamento del gettito da *capital gains* – confermava, per il complesso delle entrate tributarie, la previsione di gettito formulata dal precedente governo; la Relazione previsionale e programmatica per il 2002 correggeva ulteriormente in aumento la variazione attesa (4,5 contro 4,3%), a conferma di un riscontro favorevole sull'andamento del gettito tributario pur in un contesto segnato dal rallentamento delle prospettive di crescita economica.

In conclusione, il consuntivo 2001 – come diffusamente illustrato più avanti - pone in luce una situazione di forte tenuta delle imposte dirette (IRPEF e IRPEG) e dell'IRAP, nonostante gli sgravi concessi e un risultato molto superiore alle attese del gettito dell'imposta sostitutiva sulla rivalutazione dei beni d'impresa. Meno dinamico, per la più immediata connessione con l'evoluzione dell'economia, è risultato l'andamento delle imposte indirette.

La pressione tributaria in senso stretto (vale a dire escludendo i contributi sociali) - a fronte di una stima di moderata riduzione che era incorporata nelle proiezioni iniziali - resta sostanzialmente invariata sul livello del 2000 (29,7%) e segna un lieve aumento rispetto al preconsuntivo di settembre.

Le entrate non tributarie hanno registrato un risultato di poco più di 2000 miliardi inferiore a quello del preconsuntivo di settembre, essenzialmente per effetto di minori contributi della U.E. in conto dei programmi di investimento cofinanziati (in ragione della tecnica di contabilizzazione che registra i contributi quando la U.E. accredita i fondi al Paese e non quando gli stessi vengono impiegati).

In conclusione, comunque, il peggioramento del saldo (+0,5% sul PIL rispetto al preconsuntivo) non può in alcun modo essere riferito al comparto delle entrate ed è, dunque, da ricercare nell'ambito della spesa, alla quale va imputato l'intero scostamento

Come si preciserà più avanti, una ricostruzione quantitativa corretta richiede alcune operazioni di depurazione dei dati con riguardo alle spese in conto capitale, al fine di separare l'effetto delle operazioni di dismissione degli immobili e di cartolarizzazione che, per le regole SEC95, sono trattate come "uscite negative".

Con tali accorgimenti si può pervenire ad alcune valutazioni di sintesi:

- una quota rilevante di aggravio dei conti è da riferire all'accelerazione degli investimenti in cofinanziamento con i fondi strutturali comunitari (o meglio allo squilibrio tra l'impiego dei fondi, più intenso del previsto, e le relative entrate per contributi U.E., assai inferiori alle previsioni per le ricordate modalità di accredito dei fondi). L'accelerazione della spesa si colloca alla fine del 2001;
- un peggioramento di dimensioni quantitative non inferiore al precedente è imputabile alla rettifica dei consuntivi 2000 effettuata dall'ISTAT in occasione della Notifica alla U.E. del 1 marzo scorso. Il maggior disavanzo rideterminato per il 2000 (1,7 invece di 1,5% in rapporto al PIL) si proietta sul 2001 ed è largamente riferibile all'accertamento, in sede di revisione dei conti, di un più elevato livello si spesa sanitaria non fronteggiato dalle Regioni con il ricorso ad entrate proprie, come invece prescritto già dalla legge n. 388 del 2000 (art.83);
- la spesa sanitaria, sospinta dalla rettifica della base 2000 e dai nuovi fattori espansivi emersi nel 2001, è stimata nel consuntivo ad un livello di 1,3 miliardi di euro superiore al valore notificato alla Commissione UE il 1 marzo 2001;
- alle spese per interessi e ai redditi da lavoro può essere complessivamente imputato un aggravio del saldo del conto delle A.P., in rapporto al PIL, non superiore allo 0,2%. La

stima definitiva delle spese per interessi, in particolare, corregge le precedenti troppo prudenziali valutazioni governative.

Nel complesso, si può concludere che una molteplicità di fattori molto diversificati ha concorso a determinare il maggior livello di disavanzo 2001 rispetto alle stime di settembre. Si deve, tuttavia, rilevare che è largamente prevalente la natura "esogena" di essi: sia riferita questa ai diretti riflessi della flessione dell'attività economica dopo l'11 settembre o alla "necessità" di impiego dei fondi comunitari; ovvero, ancora, alla mancata attivazione della leva fiscale regionale a fronte di fabbisogni sanitari eccedenti.

Poichè, comunque, l'operare congiunto dei menzionati fattori di espansione della spesa avrebbe determinato un rapporto indebitamento/PIL più alto dell'obiettivo programmatico, tra settembre e dicembre sono stati adottati provvedimenti correttivi (cartolarizzazione dei diritti relativi al gioco del lotto e degli immobili) che hanno, almeno in parte, compensato le spinte sul disavanzo, ricondotto da ultimo all'1,6% del PIL. Non misurabili risultano, invece, gli effetti sul livello della spesa nel 2001 del nuovo accordo Stato-Regioni in materia sanitaria e delle azioni di controllo degli acquisti di beni e servizi.

2.5 Alla base delle vicende che, nel corso del 2001, hanno condotto ad interpretazioni e stime difformi dei saldi di finanza pubblica, alimentando anche un allarme che si è poi rivelato eccessivo, si ritrova anche il rapido e consistente ampliamento della divergenza tra fabbisogno di cassa del settore pubblico e indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche. Già nella Relazione dello scorso anno si osservava come, dopo un lungo arco di anni di grande variabilità nei rapporti tra le due grandezze, ma di sostanziale accostamento dei valori, a partire dal 2000 il fabbisogno tendesse a sopravanzare l'indebitamento per importi di rilevanti dimensioni. Il sovrapporsi di cause contingenti e di fattori permanenti (connessi questi ultimi anche all'introduzione della nuova contabilità nazionale per competenza economica) determina oggi condizioni di tale incertezza da indurre la Corte a criticare la formulazione in corso d'anno di stime che intendessero proiettare sull'indebitamento netto il dato mensile relativo al fabbisogno di cassa. Si tratta, infatti, di un terreno che proprio l'esperienza del 2001 ha dimostrato essere particolarmente infido. La soluzione informativa può essere trovata, in via definitiva, solo con la messa a punto dei conti trimestrali delle Amministrazioni pubbliche, in grado di offrire indicatori infrannuali perfettamente coerenti, sul piano definitorio, con l'aggregato trasmesso annualmente per le verifiche di Maastricht. I tempi per tale adempimento sembrano opportunamente accorciarsi a seguito di un intenso impegno dell'ISTAT. Due recenti

risoluzioni parallele, approvate dalle Commissioni Bilancio della Camera e del Senato, impegnano il governo a provvedere a questo adempimento.

Ciò che, peraltro, preme mettere in luce è che si commetterebbe un errore se si ritenesse che il forte ampliamento tra i due saldi (con un fabbisogno di cassa sempre più elevato dell'indebitamento) debba necessariamente preludere ad un futuro aggravio del secondo, quasi che il fabbisogno costituisse un indicatore più veritiero.

E' stato opportunamente chiarito dall'ISTAT che:

- l'ampliamento dello scostamento nell'ultimo biennio è puntualmente riconducibile a specifiche operazioni con impatto sulle attività finanziarie (incluse nella formazione del fabbisogno di cassa, ma solo nella copertura dell'indebitamento);
- una causa strutturale, ma destinata ad un progressivo esaurimento, è costituita dal programma di accelerato rimborso dei crediti di imposta, che determina una larga eccedenza dei rimborsi per cassa rispetto a quelli di competenza dell'anno;
- il prelievo fiscale e contributivo risulta sistematicamente più elevato nelle valutazioni per competenza economica che riflettono con immediatezza, a differenza della cassa, la crescita delle basi imponibili;
- nel 2001 l'andamento delle spese di competenza per beni e servizi, soprattutto con riguardo al settore sanitario, è risultato assai meno dinamico dei corrispondenti pagamenti di cassa, sostenuti da ingenti partite di regolazione delle posizioni di debito pregresse.

Nell'ambito dell'attività istruttoria finalizzata alla elaborazione della presente Relazione, la Corte ha sottoposto a ISTAT e Ragioneria Generale dello Stato l'esigenza di disporre di chiari raccordi tra i conti finanziari e i conti economici SEC95. In tale contesto, si colloca anche la costruzione di un analitico raccordo tra fabbisogno complessivo del settore Pubblico e indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche e tra fabbisogno e debito pubblico per il 2001.

Al momento della chiusura della Relazione tali essenziali informazioni non risultavano ancora pienamente disponibili.

3. Il conto delle amministrazioni pubbliche.

3.1 In occasione dell'annuale notifica dei preconsuntivi 2001 alla U.E. (comunicato del 1 marzo 2002) l'ISTAT ha diffuso anche gli esiti di una revisione delle serie di contabilità nazionale relative al periodo 1998-2000, effettuata per tenere conto degli aggiornamenti intervenuti nelle fonti statistiche. Per i conti pubblici la revisione si è tradotta, come sopra ricordato, in una

modifica peggiorativa del risultato del 2000, nella misura dello 0,2% dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, essenzialmente in ragione di una accertata più elevata dinamica della spesa sanitaria. Per il 2001, come già ricordato, i dati di preconsuntivo sono stati oggetto di revisione, in occasione della pubblicazione, da parte dell'ISTAT, delle serie storiche relative ai conti delle Amministrazioni pubbliche (Statistiche in breve, 25 giugno 2002).

La rappresentazione della finanza pubblica espressa, in applicazione dei regolamenti comunitari, dal Conto delle Amministrazioni Pubbliche – che consolida i consuntivi dello Stato, delle Regioni, di Province e Comuni e delle amministrazioni minori sia centrali che locali – mostra per il 2001 i seguenti principali risultati:

- un indebitamento netto di 20.008 milioni di euro, pari all'1,6% del PIL (a fronte dell'1,7% registrato nel 2000 al netto delle entrate straordinarie connesse all'assegnazione delle licenze UMTS);
- una sostanziale stazionarietà dell'avanzo primario (4,7% del PIL), per effetto di un incremento delle entrate complessive (4,1%) in linea con quello delle spese primarie, confronto effettuato sempre senza considerare gli effetti sul 2000 dei proventi UMTS;
- un aumento in valore assoluto – a conferma di una inversione di tendenza iniziata nel 2000 dopo anni di notevoli riduzioni - delle spese per interessi, che hanno registrato gli effetti dell'aumento dell'onere medio del debito, a sua volta sospinto da un rialzo dei tassi a breve e a medio e lungo termine del biennio 1999-2000 che ha più che compensato gli effetti favorevoli della estinzione di titoli emessi in passato con cedole più elevate;
- un progresso nel percorso di riqualificazione della spesa pubblica in virtù di una crescita degli investimenti fissi e dei contributi agli investimenti superiore al 13%, a conferma della graduale uscita dai lunghi anni di stagnazione della componente in conto capitale del bilancio pubblico;
- un lieve aumento dell'incidenza sul PIL della spesa corrente primaria (dal 37,4 al 37,6%);
- la formazione di un consistente e crescente avanzo di parte corrente, che ha consentito di finanziare più del 50% del disavanzo in conto capitale;
- una sostanziale stabilità della pressione fiscale, calcolata come incidenza sul PIL delle imposte e dei contributi sociali (dal 42,5 del 2000 al 42,4%), in un anno, peraltro, nel quale nell'area dell'euro essa risulta discesa in media di ben otto decimi di punto;

- un rallentamento nel percorso di riduzione del rapporto debito/PIL, con una discesa dal 110,6% del 2000 al 109,4%, valore che si colloca circa tre punti percentuali al di sopra degli obiettivi programmatici iniziali e che rappresenta il livello più elevato nell'area europea.

3.2 Esaminando gli andamenti delle principali componenti delle spese e delle entrate possono essere tratte le seguenti valutazioni.

Le spese complessive delle Amministrazioni pubbliche nel 2001 sono state pari a poco meno di 577 miliardi di euro, con un aumento del 6,6% rispetto al 2000 e una incidenza sul PIL pari al 47,4% e, quindi, con una inversione di tendenza nel processo di graduale riduzione che si era registrato negli ultimi anni. Tale inversione resta confermata anche se, ai fini di un confronto più corretto (effettuato più avanti), si escludono i proventi straordinari contabilizzati in riduzione delle uscite in conto capitale connessi, nel consuntivo del 2000, alla cessione delle licenze UMTS e, nel consuntivo del 2001, alle operazioni di cartolarizzazione relative alle dismissioni immobiliari e all'assegnazione dei diritti di riscossione dei proventi del lotto: al netto di tali partite, infatti, le spese totali risultano aumentate nel 2001 del 5,2% (contro il 3,4% del 2000) e l'incidenza sul PIL cresce dal 47,6 del 2000 al 48,0%.

Come è già stato rilevato, tuttavia, questa interruzione nel percorso verso una minore quota di spesa pubblica non riflette solo segnali negativi, se si considera che il dato medio di consuntivo è la risultante di una aumentata incidenza delle spese in conto capitale (investimenti e contributi agli investimenti) e di una sostanziale costanza della quota delle spese correnti al netto degli interessi.

Si conferma, in ogni caso, la strutturale difficoltà di compressione della spesa primaria corrente che ha caratterizzato l'esperienza dell'aggiustamento dei conti pubblici negli anni novanta in quasi tutti i paesi dell'area europea. Nella fase più intensa del risanamento finanziario, infatti, le differenze nelle strategie adottate in Europa erano confinate ad un maggiore o minore ricorso ad aumenti della pressione fiscale in alternativa al blocco dei programmi di investimento e/o alla possibilità di lucrare i benefici, condizionati dall'evoluzione dei mercati, della flessione delle spese per interessi.

Nell'ambito delle spese correnti al netto degli interessi i redditi da lavoro dipendente hanno registrato una crescita sostenuta (5,1%), per effetto della concentrazione nel 2001 degli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali nei comparti della scuola, della dirigenza statale e dell'amministrazione locale e in connessione ad un lieve aumento (0,1%) del numero dei dipendenti pubblici.

3.3 Con riguardo alle altre voci della spesa primaria, si deve preliminarmente sottolineare che la revisione effettuata dall'ISTAT in sede di comunicato all'U.E. (marzo 2001) ha interessato in misura assai consistente i conti pubblici del 2000 nelle componenti dei consumi intermedi (in sostanza gli acquisti di beni e servizi) e delle prestazioni sociali in natura (in sostanza la spesa sanitaria), per le quali la disponibilità di informazioni più affidabili e complete ha consentito di rettificare in senso peggiorativo il consuntivo elaborato nel marzo 2001 e riprodotto nella Relazione sul rendiconto per l'anno 2000. In particolare, le nuove valutazioni comportano una maggiore crescita di entrambe le categorie di spesa, con incrementi rispetto al 1999 che risultano ora, rispettivamente, del 7,9% (contro il 5% del consuntivo provvisorio) e del 10,2% (contro il 6,7%).

Nel 2001, mentre i consumi intermedi sono cresciuti in misura lievemente inferiore alla variazione nominale del PIL (4,2 contro 4,4%), le prestazioni sociali in natura (essenzialmente spesa sanitaria) hanno segnato una dinamica elevatissima (14,2%), confermandosi come il principale settore di rischio della spesa pubblica.

Nell'ambito delle prestazioni sanitarie, tuttavia, l'evoluzione delle diverse componenti si presenta diversificata: è, infatti, aumentato significativamente il peso dell'assistenza farmaceutica, in presenza di un contestuale decremento dell'assistenza ospedaliera e delle altre prestazioni sanitarie.

In particolare, le spese per l'assistenza ospedaliera erogata da ospedali pubblici e case di cura convenzionate risultano aumentate ad un ritmo inferiore alla media del comparto (circa il 5% a fronte di quasi l'11% del 2000), essenzialmente a seguito degli effetti del rinnovo contrattuale del personale paramedico per il biennio 2000-2001; le prestazioni per l'assistenza extraospedaliera (visite medico-generiche e specialistiche, analisi di diagnostica strumentale, cure riabilitative) e per prevenzione e profilassi hanno segnato un decremento dello 0,8%, contro un aumento dell'8,5% del 2000. Al contrario, la spesa farmaceutica risulta cresciuta del 32,8% rispetto al 2000, anno nel quale peraltro l'incremento era già stato superiore al 18%. Il negativo risultato del 2001 - che conferma come, fino dal 1996, si sia prodotta una inversione del processo di contenimento della spesa, che nel quadriennio 1992/1995 aveva raggiunto decrementi medi annui di oltre l'8% - discende, a sua volta, dall'operare congiunto di fattori di diverso segno e da un profilo che si è andato modificando nel corso dell'anno, sì da richiedere una attenta valutazione in sede di proiezioni per l'anno in corso.

I fattori di lievitazione della spesa si riallacciano, essenzialmente, all'abolizione della compartecipazione a carico dei cittadini disposta con la legge finanziaria per il 2001 e agli

effetti indiretti di tale esenzione sulla dinamica dei consumi di prodotti farmaceutici. Nella stessa direzione ha operato la riduzione dei vincoli posti alla prescrizione di alcuni farmaci da parte della Commissione unica sul farmaco.

D'altra parte, nell'ultimo quadrimestre dell'anno una netta decelerazione della spesa è stata prodotta da una consistente riduzione del prezzo medio dei farmaci prescritti, a sua volta favorita dall'entrata in funzione di un'altra misura disposta sempre dalla legge finanziaria per il 2001 (nuovo sistema del prezzo di rimborso per i farmaci fuori brevetto) e dall'obbligo di sostituzione dei farmaci generici con il prodotto a più basso prezzo. Nello stesso tempo era disposto un ulteriore slittamento al 1 gennaio 2002 dell'adeguamento del prezzo dei farmaci al nuovo prezzo europeo.

3.4 Le spese per prestazioni sociali in denaro – tra le quali ha un peso preponderante la spesa pensionistica - hanno visto ancora lievemente ridursi l'incidenza sul prodotto (dal 16,8 al 16,7%) in virtù di un tasso di crescita che, già dal 2000, si colloca al di sotto della variazione nominale del PIL. Tale risultato è stato conseguito anche se, nel 2001, la dinamica della spesa per pensioni e rendite ha registrato un aumento del 4,5%, ben maggiore di quello segnato nel 2000 (2,7%), quando si manifestarono i risparmi connessi all'entrata a regime dei nuovi limiti d'età per l'accesso ai trattamenti di vecchiaia e ai più rigorosi requisiti per le pensioni di anzianità. La crescita del 2001 è prevalentemente da collegare agli adeguamenti automatici dei trattamenti alla dinamica dei prezzi.

Un ritmo di espansione molto più sostenuto ha caratterizzato il settore degli ammortizzatori sociali e dell'assistenza, categorie di spesa aumentate nel 2001 di oltre il 7% sia per la diretta connessione con la sfavorevole fase ciclica dell'economia che per effetto dei provvedimenti adottati a sostegno delle famiglie.

Assai più complessa è la lettura dei dati relativi alla spesa in conto capitale, poiché – come più volte ricordato – le regole di registrazione del SEC95 prevedono di contabilizzare nel conto capitale le tipologie di interventi straordinari (cessione delle licenze UMTS e cartolarizzazioni) che hanno fortemente inciso sui bilanci del 2000 e del 2001. In particolare, tali operazioni, che nella contabilità pubblica sono registrate in entrata, sono invece trattate come minori spese in conto capitale nel Conto delle Amministrazioni pubbliche.

Nei conti nazionali, infatti, i proventi delle operazioni in questione corrispondono all'alienazione di un *asset* immateriale (le licenze Umts o i diritti sui ricavi del lotto e dell'Enalotto) o materiale (gli immobili degli enti previdenziali) che determina una diminuzione delle immobilizzazioni patrimoniali delle Amministrazioni pubbliche. Il conto economico

annuale delle Amministrazioni pubbliche, d'altra parte, registra nel conto capitale le variazioni nette delle attività patrimoniali (non finanziarie), vale a dire il flusso dei nuovi investimenti pubblici e dei contributi agli investimenti meno il flusso dei disinvestimenti (o delle cessioni di attività immateriali): in tal modo la valutazione dell'effettiva dinamica della parte a più elevata produttività della spesa pubblica (appunto gli investimenti) è resa poco decifrabile, in quanto alterata dall'incidenza delle operazioni straordinarie classificate come uscite negative.

Un confronto più significativo tra il 2000 e il 2001 richiede, dunque, di neutralizzare gli effetti sui conti pubblici delle operazioni straordinarie, ricalcolando gli investimenti pubblici e, in generale, la spesa in conto capitale al lordo (e non al netto) della cessione delle licenze UMTS e delle cartolarizzazioni. Tale esercizio permette di cogliere in modo corretto la dimensione dell'accelerazione degli investimenti pubblici e, soprattutto, dei contributi agli investimenti, per un aumento totale della spesa in conto capitale superiore al 13%. Alla base dell'espansione della spesa, concentratasi nell'ultima parte dello scorso anno, vi è soprattutto il forte aumento delle operazioni relative agli investimenti in cofinanziamento con i fondi strutturali europei.

3.5 Le entrate complessive delle Amministrazioni pubbliche hanno sfiorato i 557 miliardi di euro, con un incremento del 4,1% (3,4% nel 2000) e una riduzione dello 0,1% sul PIL (0,8% tra il 1999 e il 2000).

Così come nell'anno precedente, anche per il 2001 si deve precisare che tale andamento è l'effetto netto di due fattori di spinta di segno opposto: da un lato la crescita tendenziale del gettito tributario e gli effetti di alcuni provvedimenti adottati con le manovre per il 2000 e per il 2001 (in particolare, l'imposta straordinaria sulle rivalutazioni dei cespiti aziendali), dall'altro la rilevante correzione operata attraverso le misure di sgravio fiscale (circa 29 mila miliardi secondo le stime ufficiali) e contributive introdotte dalla finanziaria per il 2001.

L'andamento delle entrate totali nel 2001 è il risultato di una crescita del 4,5% delle entrate correnti e di una flessione del 33% delle entrate in conto capitale, tra le quali è proseguito il ridimensionamento delle imposte in conto capitale, già fortemente ridotte nel corso del 1999 e del 2000. Nell'ambito delle entrate correnti si segnala l'elevata dinamica delle imposte dirette (7,5%) – realizzata nonostante l'incidenza sul comparto dei ricordati sgravi – e, invece, la stazionarietà del gettito delle imposte indirette; una crescita moderata hanno, infine, registrato i contributi sociali (4,4%), per i quali va osservato che le regole di contabilizzazione per competenza economica escludono i proventi della cartolarizzazione dei crediti contributivi

(incassi per circa 2300 miliardi di lire nel 2001), trattati come una mera trasformazione dell'attivo patrimoniale degli enti di previdenza (da crediti maturati a liquidità).

Come già anticipato, la pressione tributaria – intesa come incidenza sul Pil del gettito totale di imposte dirette, indirette e in conto capitale – è diminuita di solo lo 0,1%, così come la pressione fiscale complessiva, che comprende anche i contributi sociali. Per entrambe, la riduzione era stata dello 0,5% nel 2000.

In attesa della diffusione del conto disaggregato delle entrate secondo la competenza economica (e, quindi, con dati coerenti con le informazioni sopra riportate), l'analisi relativa alle principali imposte può essere condotta soltanto sulla base del consuntivo di cassa dello Stato.

Tra le imposte dirette, il gettito dell'IRPEF è aumentato ad un ritmo di poco superiore alla variazione nominale del PIL, mentre molto oltre le attese è stato il risultato dell'imposta straordinaria sulle rivalutazioni dei cespiti aziendali, che ha più che compensato la flessione delle imposte sui redditi da capitale e sui *capital gains*. L'IRPEG, nonostante la riduzione di un punto dell'aliquota legale e il funzionamento della *dual income tax*, ha segnato un incremento di gettito di più del 13%, riconducibile all'effetto ritardato dei profitti registrati nel 2000 e allo slittamento al 2001 di una parte degli incassi dell'anno precedente.

Nell'ambito delle imposte indirette, cresciute di solo lo 0,9%, il segno positivo è, pressochè per intero, attribuibile al buon andamento del gettito dell'IRAP (cresciuto di circa il 13%), mentre molto contenuto è risultato l'incremento del gettito dell'IVA (2,5% al netto della quota U.E.), particolarmente esposto al rallentamento delle basi imponibili e, in particolare, delle importazioni. Una accentuata flessione ha, infine, caratterizzato le imposte su lotto e lotterie (diminuite del 13%, dopo la caduta di oltre il 40% del 2000), le imposte sugli affari e il gettito delle accise.

3.6 Approfondendo l'esame del conto delle Amministrazioni pubbliche con una verifica delle tendenze in atto nei principali sottoconti che lo compongono (Amministrazioni centrali, amministrazioni locali, enti di previdenza), si traggono indicazioni di notevole rilievo.

Sono, in particolare, da evidenziare alcuni aspetti relativi alle interrelazioni tra finanza statale e finanza decentrata, poichè i risultati del 2001 sembrano segnare una qualche inversione nel percorso verso l'autonomia finanziaria delle amministrazioni regionali e locali che aveva caratterizzato gli anni più recenti.

Si conferma, in primo luogo, la tendenza, consolidata ormai da circa un quinquennio, ad un ampliamento della quota della spesa delle amministrazioni regionali e locali sulla spesa

pubblica totale. Anche nel 2001, infatti, il ritmo di crescita delle spese locali è risultato molto superiore a quello delle spese complessive delle amministrazioni pubbliche (8,9% contro 5,2%, se il confronto è effettuato con il totale della spesa pubblica "normalizzato" secondo i criteri descritti nel precedente paragrafo 3.4.).

Lo scostamento, già molto netto, deve essere valutato alla luce di quanto accaduto con riferimento alle risultanze dell'anno 2000. L'inevitabile provvisorietà dei preconsuntivi prodotti dall'ISTAT al 1 marzo di ogni anno è particolarmente esposta al rischio di successive rettifiche, anche di ampia portata, con riguardo soprattutto ai conti regionali, comunali e provinciali, per i quali, in assenza a quella data di dati certi di fonte amministrativa, è più estesa l'area delle stime e del ricorso a tecniche statistiche di campionamento. Già per il 2000, la revisione effettuata in occasione della notifica del 1 marzo 2002 ha prodotto una modifica peggiorativa di rilevanti dimensioni dei consuntivi: la spesa corrente primaria delle amministrazioni regionali e locali risulta cresciuta nel 2000 del 7%, invece del 4% circa stimato un anno prima. La correzione è essenzialmente imputabile ad una più affidabile valutazione della spesa sanitaria. Anche con riferimento al 2001, come più volte ricordato, il consuntivo di finanza pubblica diffuso lo scorso 1 marzo è già stato rettificato, a causa dell'accertato più elevato livello della spesa sanitaria.

La continua lievitazione della spesa sanitaria e farmaceutica e la graduale estensione delle funzioni attribuite a regioni ed enti locali in attuazione del decentramento ampliano il fabbisogno di risorse. Nel 2001, anche alla luce dei consuntivi provvisori, il pur favorevole andamento delle entrate tributarie di tali enti (cresciute del 7,7%) non è stato sufficiente ad aumentare il grado di autonomia finanziaria (espresso dal rapporto tra entrate fiscali proprie ed entrate totali): si è, anzi, determinato un arretramento dal 45,3 al 43,6%. Ciò si spiega con la contestuale forte accelerazione dei trasferimenti erogati dall'Amministrazione centrale a favore della finanza decentrata e, in particolare, alle Regioni per la compartecipazione al gettito erariale dell'IVA. L'incidenza dei trasferimenti dalle amministrazioni centrali sul totale delle entrate è, dunque, tornata ad aumentare, generando perplessità sulla tenuta del disegno programmatico di abolizione del sistema di finanza derivata previsto dal D.lgs. n. 56 del 2000.

In tale complesso contesto Regioni, province e comuni si sono confrontati con una nuova modifica della disciplina del Patto di stabilità interno, secondo la quale il saldo (come definito nelle norme e nelle circolari applicative) non avrebbe dovuto, nel 2001, superare il livello del 1999 incrementato del 3%. Per il complessivo comparto delle Amministrazioni locali non sono disponibili informazioni che consentano di misurare il grado di adeguamento ai parametri del Patto.

La Corte dei conti ha, peraltro, condotto recentemente una completa rilevazione relativa al settore regionale (Relazione sulla gestione delle Regioni per il 2001), dalla quale emergerebbero adempimenti degli obblighi del Patto per pressochè tutte le Regioni. Anche la verifica effettuata dalla Corte con riguardo alle amministrazioni comunali – e che, a differenza dell'indagine sulle Regioni, non tiene conto delle situazioni dei singoli enti, ma solo del conto consolidato del comparto – indica un sostanziale rispetto delle regole del Patto nel 2001. Non sembra, tuttavia, che da tali positivi riscontri possano trarsi valutazioni definitive – e comunque generalmente rassicuranti - sul grado di allineamento della condotta delle Regioni ai più generali obiettivi di finanza pubblica. Ciò è, infatti, precluso dai molteplici fattori di inadeguatezza del Patto, posti da ultimo in rilievo nell'annuale Rapporto sulle finanze pubbliche dell'UEM, trasmesso dalla Commissione al Consiglio Europeo (maggio 2002): lo scarso rilievo delle sanzioni e degli incentivi; l'espressione del saldo di riferimento in termini di cassa (a fronte di una rappresentazione dei *targets* del Patto di stabilità e crescita in termini di competenza economica); l'esclusione della spesa sanitaria che è sottoposta ad accordi separati; le difficoltà connesse con l'irregolarità e l'eterogeneità delle informazioni sulla finanza decentrata, anche in relazione alle difformità degli schemi contabili adottati.

Il sostanziale insuccesso del Patto di stabilità interno come strumento di controllo della finanza regionale e locale propone, in ogni caso, la questione centrale delle modalità attraverso le quali garantire una corresponsabilizzazione degli enti territoriali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sottoscritti in sede europea, soprattutto in una fase di rapida evoluzione delle prospettive di decentramento amministrativo e fiscale.

4. La manovra di bilancio per il 2002.

4.1 In sede di aggiornamento del Programma di stabilità, presentato nel novembre scorso, il governo ha confermato le stime relative al quadro macroeconomico e ai conti pubblici già diffuse con la Relazione Previsionale e Programmatica di fine settembre.

Con riferimento al 2002, le stime governative hanno assunto l'obiettivo di un aumento del PIL in termini reali del 2,3% nel 2002 e di poco più del 3% nel triennio 2003-2005. Si tratta, per il 2002, di un valore significativamente inferiore all'originario "target" del D.p.e.f. (3,1%), ma notevolmente più elevato delle proiezioni della Commissione europea, del Fondo Monetario e dell'OCSE, che, già a quel momento, accreditavano l'Italia di una crescita reale non superiore, nell'anno in corso, all'1,4%. La non trascurabile divergenza può essere imputata ad una diversa valutazione che, almeno al momento della presentazione del programma di stabilità, il governo

aveva con riguardo ai riflessi positivi sull'attività economica dei provvedimenti di sostegno adottati.

Secondo le stime governative, la bassa elasticità del bilancio al ciclo economico dovrebbe comportare, comunque, che i conti pubblici risentano solo marginalmente del rallentamento della crescita: l'obiettivo fondamentale 2002 (indebitamento/PIL pari allo 0,5%) resta finora confermato, senza alcun rafforzamento della manovra di bilancio già adottata.

L'impostazione prescelta dalla maggior parte dei paesi negli aggiornamenti dei programmi di stabilità risponde, d'altra parte, all'esigenza di non adottare provvedimenti strutturali di contenimento della spesa pubblica (o di aumento del prelievo) in una fase di forte flessione della crescita economica e di lasciare invece operare gli stabilizzatori automatici del bilancio, anche al prezzo di un temporaneo rallentamento sul sentiero programmatico del riequilibrio dei conti pubblici.

Anche l'Italia ha scelto una linea di intervento attenta a non incidere negativamente sulle ancora fragili prospettive di ripresa.

La manovra di bilancio per il 2002 si caratterizza, infatti, per una impostazione che privilegia misure correttive del disavanzo in grado di incidere limitatamente, in senso restrittivo, sul reddito disponibile delle famiglie e che si affida prevalentemente e deliberatamente ad entrate di natura non strutturale. Il disegno è completato da misure di sostegno dello sviluppo, queste di natura permanente.

La Raccomandazione della Commissione europea sul programma aggiornato di stabilità dell'Italia – trasmessa al Consiglio in data 30 gennaio – sottolineava come tale impostazione fosse giustificata "alla luce della fiacchezza delle condizioni economiche nel 2001 e nel 2002" e confermava che l'evoluzione dei conti pubblici in Italia non solleva preoccupazioni sostanziali in Europa, essendo i limitati scostamenti dagli obiettivi riferibili, ormai, a livelli assoluti di disavanzi molto bassi e, comunque, nettamente inferiori ai saldi di Germania e Francia, che tornano invece a sfiorare il valore-soglia del 3%. Nell'orizzonte di medio-periodo, la Commissione poneva l'esigenza di una più robusta azione di controllo strutturale della spesa primaria, di una più chiara esplicitazione delle modalità di contenimento del rapporto debito/PIL e dell'attuazione tempestiva delle riforme , in primo luogo del sistema pensionistico e del mercato del lavoro.

4.2 La manovra di bilancio necessaria per il raggiungimento degli obiettivi programmatici trova attuazione, oltre che nel disegno di legge finanziaria per il 2002, nell'insieme di provvedimenti che a partire dal luglio 2001 sono stati presentati dal governo. Si tratta, in particolare, della

legge n. 383 del 18 ottobre 2001, che contiene i primi interventi per il rilancio dell'economia, del decreto legge 351 del 2001 (convertito con la legge n. 410 del 23 novembre 2001) che introduce nuove disposizioni in materia di privatizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, del decreto legge 347 del 2001 (convertito con la legge n. 405 del 16 novembre 2001) in materia di spesa sanitaria, del decreto legge 350 del 2001 (convertito con la legge n. 409 del 23 novembre 2001) contenente disposizioni per l'introduzione dell'euro, in materia di tassazione dei redditi di natura finanziaria, di emersione di attività detenute all'estero ecc.

Il complesso delle misure correttive per il 2002 è atteso produrre effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche per circa 17 miliardi di euro, dei quali circa 9,30 miliardi destinati a ridurre il disavanzo tendenziale e circa 7,75 miliardi euro per finanziare gli interventi per lo sviluppo.

Il più ampio contributo alla produzione di tali effetti deriverebbe:

- dall'innovativa procedura di "cartolarizzazione" per la cessione di immobili pubblici (oltre 7 miliardi di euro);
- dagli effetti degli incentivi per l'emersione delle attività "sommerse" (poco più di un miliardo di euro);
- dalla regolarizzazione dei capitali detenuti all'estero (c.d. "scudo fiscale") e dal nuovo regime fiscale per gli interessi percepiti da soggetti non residenti sui titoli emessi in Italia (circa 1,25 miliardi di euro);
- dalle norme di rafforzamento del Patto di stabilità interno (1,5 miliardi di euro);
- da riduzioni della spesa primaria (circa 2 miliardi di euro), in particolare in materia di spesa sanitaria;
- dalla rivalutazione volontaria di azioni, quote societarie, terreni ecc. (oltre 2,4 miliardi di euro).

Nell'ambito delle misure di intervento per l'economia, gli interventi più rilevanti riguardano le famiglie, in conseguenza delle risorse destinate ai rinnovi contrattuali del pubblico impiego, compresi scuola e forze di polizia (oltre 3 miliardi di euro), all'aumento delle pensioni minime (2,17 miliardi di euro) e all'aumento delle detrazioni per i figli a carico (più di un miliardo di euro).

A favore delle imprese sono state, invece, previste riduzioni del costo del lavoro e sgravi per i nuovi assunti (0,72 miliardi di euro). Sono state, infine, disposti interventi per l'occupazione, il Mezzogiorno, le infrastrutture e gli incentivi alle imprese (1,19 miliardi di euro).

4.3 Nella Relazione sulla tipologia delle coperture adottate nelle leggi dell'ultimo quadrimestre del 2001, trasmessa al Parlamento nello scorso mese di marzo, la Corte ha posto in rilievo come la parte quantitativamente e qualitativamente preponderante dell'intera manovra sia caratterizzata da provvedimenti dagli effetti non agevolmente prevedibili. Come si è più volte osservato, si tratta di difficoltà oggettive, che sono andate accrescendosi in relazione al graduale abbandono di misure di riduzione certa di voci di spesa o di aumento di aliquote fiscali.

L'allentamento delle esigenze imposte dal grave squilibrio dei conti pubblici dei primi anni novanta ha, infatti, consentito di variare la gamma degli interventi, privilegiando sempre di più quelli intesi a sollecitare una reazione degli altri settori istituzionali (famiglie e imprese) – attraverso l'uso di incentivi, disincentivi, condoni ecc. – piuttosto che a realizzare d'imperio economie di spesa o aumenti certi del prelievo. La naturale conseguenza è quella di impostare manovre dalle potenzialità ben più articolate, ma più a rischio nei risultati, fortemente condizionati dal grado di adesione dei soggetti coinvolti.

Anche la manovra per il 2002 non si sottrae a tali rischi, che sono connaturati a molte delle misure di intervento in precedenza descritte. Tale situazione è confermata dalle ampie differenze di valutazione che, con riguardo ai principali provvedimenti della manovra, caratterizzano le analisi effettuate presso organismi internazionali e centri di ricerca.

Alla citata Relazione si rinvia per una puntuale analisi critica delle singole misure di intervento.

4.4 Nell'aprile scorso, il governo ha presentato il d.l. n. 63 del 2000 (ora convertito con la legge n. 112 del 15 giugno 2002) in materia di riscossione, razionalizzazione del sistema di formazione del costo dei prodotti farmaceutici, adempimenti ed adeguamenti comunitari, cartolarizzazioni, valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle infrastrutture. Anche su tale materia si rinvia alle osservazioni formulate dalla Corte in occasione dell'audizione presso le Commissioni Finanze di Camera e Senato (7 maggio 2002).

Nell'occasione la Corte ha rilevato la necessità di colmare la lacuna informativa, che non consente di valutare i riflessi sui conti pubblici delle nuove disposizioni. Si tratta di informazioni indispensabili, dal momento che il Governo si propone espressamente, attraverso i nuovi strumenti, di ottenere effetti favorevoli al rispetto dei vincoli di finanza pubblica. E cioè di attivare, anche attraverso le due costituende società "Patrimonio" e "Infrastrutture", operazioni in grado di aumentare le entrate o ridurre le spese pubbliche, di alleggerire il peso del debito pubblico e di migliorare l'economicità della gestione patrimoniale.

Sul punto, la Corte ha nuovamente richiamato l'attenzione su due principi guida:

- la necessaria cautela nell'impiego di misure di "cartolarizzazione", di recente usate con frequenza (crediti INPS, alienazioni immobiliari, entrate del lotto) che costituiscono, comunque, interventi di finanza straordinaria, destinati ad incidere sulle prospettive future;

- la riaffermazione del principio di sana gestione in virtù del quale i proventi straordinari sono da destinare alla riduzione dello stock del debito e non del disavanzo.

Una puntuale ricognizione delle risorse finanziarie destinabili al riequilibrio dei conti pubblici appare fondamentale in una prospettiva, quale quella presente, che vede concretizzarsi il rischio di un divario significativo tra obiettivi programmatici e risultati di finanza pubblica, non solo e non tanto per il 2002 quanto per il 2003. Concorrono a determinare tale non favorevole prospettiva la perdurante stagnazione economica, le incertezze sugli esiti dei provvedimenti correttivi finora adottati e la temporaneità degli stessi.

La meritoria iniziativa del governo di integrare la legge finanziaria per il 2002 con la presentazione di un articolato programma di medio periodo (con le tre leggi delega per le infrastrutture, per la previdenza e per il fisco) pone, peraltro, la questione cruciale del reperimento di risorse addizionali e permanenti, in relazione al segno espansivo sui conti pubblici di tali provvedimenti strutturali.

Sotto questo profilo, acquista particolare rilevanza il D.p.e.f. 2003-2007, che dovrà offrire il quadro economico e finanziario dal quale trarre gli elementi informativi sulle modalità di ricomposizione tra gli obiettivi di riequilibrio dei conti pubblici e quelli derivanti dal disegno di politica economica di medio periodo (in primo luogo, riduzione della pressione fiscale e accelerazione degli investimenti pubblici).

5. Bilancio e ordinamento contabile.

5.1 I temi di una organica riforma della disciplina delle procedure e della struttura del bilancio sono stati posti dal Ministro dell'economia e delle finanze dinanzi alle Commissioni bilancio riunite della Camera e del Senato (20 febbraio 2002); l'esposizione del Ministro è stata integrata da un intervento, più analitico, del Sottosegretario presso lo stesso Ministero dell'economia; ne è seguita una discussione nelle stesse Commissioni bilancio riunite che ha passato in rassegna opzioni e alternative di aggiornamento e razionalizzazione della materia. Le Commissioni sono pervenute all'approvazione, sostanzialmente condivisa da tutte le forze politiche, di due risoluzioni "parallele" approvate nelle sedute del 4 (Camera) e del 6 giugno (Senato). Dovrebbe scaturirne, nelle prossime settimane, l'esame di un disegno di legge di riforma della legge n. 468 del 1978 destinato, secondo le intenzioni emerse nel dibattito parlamentare, a dettare nuove regole efficaci sin dalla prossima sessione di bilancio per il 2003.

Le sintetiche considerazioni che seguono assumono come base non solo le risoluzioni conclusive delle Commissioni bilancio ma l'intero arco dei temi emersi nel corso del dibattito parlamentare, muovendo dall'esperienza della Corte e dai contributi forniti dalla stessa Corte al Parlamento nell'arco più che ventennale dalla legge del 1978 ad oggi (con le relazioni annuali sul rendiconto, con referti specifici, con audizioni dinanzi alle Commissioni bilancio).

E' da condividere, nell'ottica della Corte, l'impostazione generale adottata dall'intervento del Ministro dell'economia che pone, quali premesse maggiori del ripensamento della disciplina del bilancio, tre teste di capitolo: l'Europa; l'attuazione del nuovo titolo V, parte II della Costituzione; l'evoluzione delle tecniche di contabilità pubblica e di contabilità economica nazionale.

5.2 Per quanto attiene alla funzione della "decisione di bilancio" (espressione che include l'insieme legge finanziaria-bilancio) come strumento di "fiscal policy" sono pienamente da condividere le conclusioni raggiunte dalle risoluzioni delle Commissioni bilancio in ordine ai contenuti del D.p.e.f., che precisano, con utile continuità, gli orientamenti già fissati dalla legge n. 208 del 1999. Il Documento di programmazione costituisce il necessario termine di raccordo con il patto di stabilità e crescita dell'Unione Europea e, attraverso le risoluzioni delle due Camere, il quadro di riferimento per la sessione di bilancio.

La necessità di costruire il quadro tendenziale e quello programmatico del D.p.e.f. con riferimento non solo alla gestione di bilancio, ma anche al settore statale ed al conto delle pubbliche amministrazioni (sia nella sua versione consolidata, sia con riguardo alla distinzione fra amministrazioni statali, Regioni ed enti locali, enti di previdenza ed altri enti ed agenzie centrali) sottolinea l'importanza dei profili, già affrontati in questa relazione, della costruzione di un chiaro raccordo fra aggregati delle finanza pubblica e contabilità economica nazionale.

5.3 Per quanto attiene ai contenuti della legge finanziaria il ministro dell'economia e delle finanze, nell'audizione del 20 febbraio dinanzi alle Commissioni bilancio riunite ha ipotizzato, in materia di riordino degli strumenti normativi della manovra di bilancio, una riforma a "minore intensità politica", tale da consentire la trasformazione dell'attuale legge finanziaria in "legge (annuale) di stabilità", ma non da implicare modifiche all'art. 81 della Costituzione e riformulazione dei regolamenti parlamentari. Nei suoi caratteri essenziali, il nuovo strumento dovrebbe fissare: il tetto complessivo delle entrate e delle spese; il riparto di responsabilità tra Stato e governi locali e le altre misure relative all'attuazione del patto di stabilità interno; gli

ulteriori interventi necessari per attuare il programma di politica economica del Governo, così come definito dalla risoluzione di approvazione del D.p.e.f..

Pur ovviamente astenendosi da giudizi su scelte attinenti al livello di intensità politica della riforma progettata, la Corte ricorda di essersi detta persuasa (Relazione annessa alla decisione sul Rendiconto generale del 1999, Cap. I, par. 6) "della necessità di mantenere il quadro delle garanzie poste dall'art. 81, commi terzo e quarto, della Costituzione, tanto più utili nell'ambito della 'Costituzione fiscale' europea e come punto di equilibrio fra potere di proposta del Governo e decisioni del Parlamento". Tale valutazione merita di essere confermata, come anche quella secondo cui "i precetti dell'art. 81...assicurano un ancoraggio alle regole di finanza pubblica dell'Unione europea e dovrebbero restare come saldi punti fermi anche nel quadro di un processo di revisione costituzionale".

La tesi esposta dal Governo (oltre all'audizione del Ministro si tiene qui conto, ovviamente, delle specificazioni apportate dal Sottosegretario nell'ambito della stessa seduta) è che la permanenza dell'art. 81 comporta la necessità di utilizzare per la manovra annuale della finanza pubblica quantomeno due distinti strumenti (bilancio e legge finanziaria). Può dirsi, a questo riguardo, che la Corte non ha mai preso posizione netta in ordine alle tesi che affermano o negano la natura formale della legge di bilancio (e che, conseguentemente, reputano o meno indispensabile il ricorso ad uno strumento legislativo diverso dal bilancio), essendosi limitata a sottolineare, con forza, da un lato che il numero degli strumenti di manovra non intacca la unicità della "decisione di bilancio", decisione la cui significatività risiede, essenzialmente, nel quantificare l'impatto della finanza pubblica sull'economia, e, dall'altro, che la necessità di assicurare anche alla legge finanziaria idonea copertura (necessità nei primi tempi non condivisa dal mondo istituzionale) rende comunque il sistema coerente con i precetti dell'art. 81 della Costituzione.

Tale impostazione induce a reputare condivisibili le valutazioni espresse nel corso del dibattito parlamentare sull'opportunità di non rinunciare allo strumento 'legge finanziaria' (e confermate dalle risoluzioni delle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento) utile a Parlamento e Governo non soltanto per accelerare l'approvazione delle modifiche legislative necessarie alla manovra (i cui effetti finanziari, almeno in parte, potrebbero altrimenti essere "rappresentati", ma non prodotti dal bilancio), ma anche per rendere trasparente la manovra stessa, nel senso di "ridurre ad unità e valutare la compatibilità" delle scelte legislative nuove, in modo visibile differenziandole da quelle già compiute.

Se, peraltro, funzione precipua della legge finanziaria è quella di raggruppare le "decisioni" inerenti alla manovra annuale, così da affidare al progetto di bilancio il diverso

compito di rappresentare, in termini finanziari, l'ambito delle scelte già adottate, risulta poco coerente ogni decisione intesa a restituire al progetto di bilancio parte delle decisioni in cui si sostanzia la manovra. Può dirsi, sotto questo profilo, che allo spostamento nel progetto di bilancio delle tabelle C, D, ed F oggi contenute nella legge finanziaria potrebbero ostare non motivi giuridici, legati alla natura della legge di bilancio, ma, piuttosto, motivi funzionali, connessi ad una convincente distinzione di ruolo tra i due strumenti considerati.

Diverso sarebbe invece il discorso se l'opzione fosse quella di passare da un (progetto di) bilancio a legislazione vigente a un (progetto di) bilancio a politiche invariate: in tal caso, infatti, il mutamento marcerebbe nel senso di isolare con maggiore precisione i confini della effettiva manovra, ferma però restando l'esigenza di assicurare comunque copertura alle spese soggette a conferma legislativa.

La Corte, in un referto specifico peraltro non recente, relativo ai problemi di copertura della legge finanziaria, aveva ritenuto preferibile, perché più trasparente, l'ipotesi di un bilancio a politiche invariate. Nel 1999, tuttavia, il criterio della legislazione vigente è stato adottato anche per le proiezioni tendenziali, precedentemente considerate "a politiche invariate", con rilevanti conseguenze in tema di rappresentazione delle spese di personale e di investimento.

Il tema meriterebbe approfondimenti; ma può ritenersi comprovata l'esigenza di rappresentare chiaramente, nell'ambito della documentazione di bilancio, l'area che segna il passaggio dalla legislazione vigente alle politiche invariate, area intuitivamente distinta da quella della vera e propria manovra correttiva.

E' chiaro, inoltre, che i contenuti della manovra non potranno che essere coerenti con il programma di politica economica del Governo, come definito dalla risoluzione parlamentare di approvazione del D.p.e.f.; ma è anche chiaro che non tutto il programma potrà ricevere attuazione nell'ambito della manovra finanziaria, restandone ad esempio escluso ogni profilo di riforma strutturale, tale da pretendere un esame parlamentare *ad hoc*, con prevalente contributo da parte delle competenti Commissioni, sottratto alle esigenze di celerità ma anche ai rischi di "sovraccarico" dei contenuti propri della sessione di bilancio, come rivela l'esperienza parlamentare.

Risulta da tale specificazione l'opportunità di definire i contenuti della legge finanziaria (o di stabilità), in sede di riforma legislativa degli strumenti della manovra finanziaria, non in relazione a parametri ampi e generici, come per l'appunto risulterebbe il mero riferimento alle esigenze del patto di stabilità o all'attuazione del programma di governo, ma attraverso norme stringenti e di chiara valenza precettiva, preferibilmente da doppiarsi con opportune e coincidenti modifiche ai regolamenti parlamentari.

In materia, anche prima dell'intervento della legge n. 208 del 1999, che si è mossa nella direzione segnalata, la Corte ha ripetutamente sottolineato l'opportunità di restringere l'inserimento in legge finanziaria alle sole norme che abbiano, fin dal primo anno del bilancio pluriennale, dirette conseguenze sui saldi di bilancio.

Da escludere, non soltanto in coerenza con tale criterio, ma anche in ragione delle connesse problematiche di costituzionalità, è anzitutto l'inserimento in legge finanziaria di deleghe legislative. Ancora da evitare (attraverso formulazioni normative indubbiamente difficili, ma sulle quali avrebbe modo poi di formarsi progressivamente una "giurisprudenza" parlamentare) è anche l'inserimento di riforme complesse, il cui valore sia in misura minoritaria rappresentato dagli effetti finanziari pretesi dall'attuazione della manovra di breve periodo.

5.4 Per quanto attiene alle regole del patto di stabilità interno è del tutto condivisibile l'esigenza di un efficace raccordo fra vincoli posti dalla "Costituzione fiscale" dell'Unione Europea ed evoluzione complessiva della finanza pubblica, con riguardo essenziale, nel quadro del nuovo ordinamento costituzionale, alla finanza regionale e locale.

Su questo tema, che tocca la stessa struttura istituzionale della Repubblica, sembra indispensabile una organica riforma della disciplina oggi dettata dai titoli IV e V della legge n. 468 del 1978, nel quadro del nuovo ordinamento federale. E' da valutare unitariamente l'attuazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica dettati dall'art. 119 e dall'art. 117 comma terzo (materia di legislazione concorrente), in raccordo con la determinazione (affidata alla legislazione esclusiva dello Stato) dei livelli essenziali delle prestazioni legati ai diritti civili e sociali. La ponderazione delle ragioni di un federalismo fiscale legato alle capacità fiscali per abitante con quelle di unità giuridica ed economica della Repubblica sembra doversi affidare ad una legislazione organica e permanente, in sede di nuova legge organica sul bilancio; le scelte annuali connesse alla manovra finanziaria devono coprire un'area definita di flessibilità entro una cornice istituzionale che segni i confini, costituzionalmente garantiti, del federalismo fiscale.

La recente intesa istituzionale fra Governo della Repubblica e governi locali raggiunta nella Conferenza unificata Stato-Regioni-Enti locali (30 maggio 2002) pone le basi per un'opera legislativa destinata a passare attraverso la procedura rafforzata prevista dall'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2002, che prevede il passaggio attraverso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata con rappresentanti delle Regioni.

Secondo la Corte, in presenza di una figura di legge proceduralmente "tipica", la correttezza costituzionale verrebbe assicurata dal diretto intervento del Parlamento, escludendo il ricorso alla delega legislativa.

5.5 Per quanto attiene alla funzione allocativa del bilancio, come sede della ripartizione delle risorse e della definizione delle politiche pubbliche sono certamente utili le indicazioni recate dalle risoluzioni approvate parallelamente dalle Commissioni bilancio della Camera e del Senato.

La rilevanza del tema del raccordo fra conti della finanza pubblica (gestione di bilancio e settore statale) e contabilità economica nazionale (conto delle pubbliche amministrazioni) suggerisce l'opportunità di ritenere indispensabile, non solo nel D.p.e.f., ma anche come allegato dei disegni di legge finanziaria e di bilancio, una previsione, tendenziale e programmatica, degli andamenti complessivi della finanza pubblica capace di rappresentare, in primo luogo per il Parlamento al momento delle scelte annuali di bilancio, l'impatto sul conto delle pubbliche amministrazioni delle scelte assunte con la manovra di fiscal policy.

La necessità di acquisire il quadro complessivo del conto delle pubbliche amministrazioni all'interno dei documenti fondamentali per la decisione parlamentare (e conseguentemente in sede di struttura del rendiconto) è rafforzata dall'impiego di strumenti di esternalizzazione della gestione finanziaria pubblica, come quelli, potenzialmente molto ampi, previsti dal decreto legge n. 63 del 2002, il cui impatto sugli equilibri e sugli andamenti del settore pubblico deve essere trasparente per il Parlamento.

Resta ferma, secondo la Corte, la necessità di esprimere le autorizzazioni legislative di spesa, le clausole di stima degli oneri e delle coperture, le autorizzazioni di bilancio in termini finanziari, secondo i consolidati criteri offerti dal tradizionale bilancio di competenza. Questa affermazione non esclude l'utilità di sperimentare un graduale adeguamento delle previsioni finanziarie passando dalla competenza "giuridica" alla "competenza economica" consentendo di ridurre le difformità di base che separano i conti della finanza pubblica da quelli di contabilità economica nazionale, assunti a base per le valutazioni di compatibilità dell'Unione Europea. E' un passaggio che deve essere affrontato con rigore metodologico, entro un arco pluriennale di trasformazione, in armonia con criteri di coordinamento e avvicinamento dei bilanci pubblici da seguire e da promuovere nelle competenti sedi dell'Unione Europea.

Quanto alla struttura del bilancio è necessario porre mano con maggior rigore alla semplificazione della classificazione del bilancio "politico", sottoposto all'approvazione del Parlamento. Sotto questo profilo lo stato di attuazione della legge n. 94 del 1997 è

insoddisfacente; la classificazione per centri di responsabilità e quella (trascurata nella prassi contabile effettiva) per funzioni-obiettivo non danno luogo ad una struttura decisionale trasparente e razionale (come dimostrano la perdurante inadeguatezza delle "note preliminari" e delle direttive ministeriali di inizio d'anno). Il principio fondamentale della connessione fra razionalizzazione delle scelte di bilancio e revisione dei modelli di organizzazione può condurre alla identificazione di un numero limitato di "missioni" (anche utilizzando il termine di riferimento offerto dalla recente riforma francese dell'agosto 2001), grandi unità di scelta parlamentare per funzioni e centri di responsabilità, capaci di restituire alla decisione di bilancio del Parlamento ed agli indirizzi del Governo piena significatività in termini di definizione delle politiche pubbliche e dei criteri-guida per la gestione.

Capitolo II

Il bilancio dello Stato: risultati del 2001

1. Considerazioni generali: *1.1 Premessa; 1.2 Risultati d'insieme e differenziali:* 1.2.1 Sintesi della gestione; 1.2.2 Risultati d'insieme: 1.2.2.1 Gestione di competenza; 1.2.2.2 Gestione di cassa; 1.2.3 Situazione dell'indebitamento.
2. Gestione dell'entrata: *2.1 Considerazioni generali e di sintesi; 2.2 Entrate finali; 2.3 Entrate tributarie (Titolo I); 2.4 Entrate extra tributarie (Titolo II); 2.5 Entrate in conto capitale (Titolo III).*
3. Gestione della spesa: *3.1 La spesa statale nel periodo 1992-2001; 3.2 La struttura del bilancio; 3.3 Il problema delle regolazioni debitorie; 3.4 Lo sviluppo delle previsioni di bilancio; 3.5 Sintesi della gestione; 3.6 Analisi economica:* 3.6.1 Il comparto dei trasferimenti; 3.6.2 Interventi per le aree depresse; 3.6.3 Altre spese correnti; 3.6.4 Altre spese in conto capitale; *3.7 Formazione e gestione dei residui:* 3.7.1 La situazione generale; 3.7.2 La situazione nel settore dei trasferimenti; 3.7.3 La situazione dei residui di stanziamento; *3.8 Classificazione economica semplificata; 3.9 Classificazione funzionale – COFOG.*

1. Considerazioni generali.

1.1 Premessa.

Il rendiconto generale dello Stato per il 2001 espone i peggiori risultati differenziali di cassa dell'ultimo quinquennio[1]. L'esito gestionale è dovuto alla crescita di tutte le componenti di spesa (peraltro anche di quelle di investimento), non controbilanciata dall'evoluzione del gettito delle entrate finali e, soprattutto, di quelle correnti che registrano, al loro interno, la netta flessione degli introiti extratributari.

Anche sul versante della competenza si evidenzia, rispetto al 2000, un generalizzato deterioramento dei saldi, attribuibile alla maggiore dinamica delle spese rispetto alle entrate.

[1] Come si è evidenziato nel capitolo I di questa Relazione, la negativa evoluzione del saldo di cassa del bilancio risulta, in parte, corretta dal positivo andamento della gestione di Tesoreria.

Il confronto con il precedente esercizio presenta elementi di omogeneità dal punto di vista della struttura classificatoria delle spese, notevolmente modificata nel 2000 a seguito dell'applicazione dei criteri stabiliti dal Sec 95.

Non ha subito variazioni neppure l'impostazione delle entrate, che hanno registrato nel 2000 solo il passaggio degli introiti per sanzioni ed interessi dalle entrate tributarie a quelle extratributarie[2].

La riclassificazione delle varie componenti di spesa attuata nel precedente esercizio incide sui valori del risparmio pubblico e del saldo netto da finanziare. Uno specifico effetto di contenimento della spesa finale è attribuibile allo spostamento degli oneri connessi al Fondo ammortamento dei titoli di Stato dal titolo II (spesa in conto capitale) al titolo III "rimborso di passività finanziarie". Ne risulta alleggerito l'ammontare del saldo netto da finanziare, poiché i proventi per le dismissioni figurano fra le entrate finali.

La struttura del consuntivo 2001 recepisce, d'altra parte, talune innovazioni legate ad una prima attuazione della legge n. 300 del 1999 – con l'istituzione, fra l'altro, delle Agenzie fiscali – e alle modifiche introdotte dal decreto legge n. 217/2001 convertito con legge n. 317/2001, nonché al raggruppamento – operato in sede di provvedimento di assestamento – di diversi ministeri e centri di responsabilità passando dai diciannove stati di previsione iniziali ai quindici, compresa l'entrata, di cui si compone, peraltro solo formalmente, il rendiconto. Un effettivo impatto ha comportato l'attuazione del federalismo amministrativo, mentre il parziale avvio del federalismo fiscale non ha inciso nel 2001 sulle grandezze di bilancio e sui relativi saldi differenziali.

Si tratta, peraltro, di una fase transitoria. In prospettiva il federalismo fiscale determinerà un sostanziale ridimensionamento del bilancio statale, già oggi scarsamente significativo, e un ulteriore appannamento del suo ruolo nell'ambito della finanza pubblica.

Non a caso il Ministro dell'economia e delle finanze ha prospettato, nell'ambito dell'audizione sulle prospettive di riordino degli strumenti normativi della manovra di bilancio, l'esigenza di pervenire – come obiettivo finale – ad una sorta di bilancio consolidato della pubblica Amministrazione.

In tale prospettiva si muovono anche le recenti risoluzioni "parallele" delle Commissioni Bilancio della Camera e del Senato che ipotizzano, nell'ambito del DPEF, la costruzione del

[2] Nell'apposito stato di previsione per il 2002 le entrate di bilancio vengono classificate, per la prima volta, anche secondo i criteri adottati in contabilità nazionale per i conti del settore della pubblica Amministrazione. Viene apposta, pertanto, in calce a ciascun capitolo ed articolo di entrata, la codifica riferita a tale criterio di riclassificazione.

quadro tendenziale e programmatico di finanza pubblica anche con riferimento al conto delle pubbliche amministrazioni.

L'art. 13 del d.lgs. 7 agosto 1997, n. 279 stabilisce che la struttura del rendiconto generale dello Stato sia conforme a quella del bilancio di previsione; dispone, inoltre, che ai fini della valutazione delle politiche pubbliche di settore le risultanze della gestione annuale siano esposte sulla base della classificazione incrociata per funzioni obiettivo e per unità previsionali di base, in modo da consentire una analisi in relazione agli obiettivi stabiliti, agli indicatori di efficacia e di efficienza ed agli scopi delle principali leggi di spesa.

A distanza di oltre quattro anni dall'emanazione della nuova normativa, il percorso di attuazione delle riforme è largamente insoddisfacente.

L'incrocio fra funzioni obiettivo e unità previsionali di base non trova riscontro operativo, mentre il monitoraggio delle principali leggi di spesa non ha ancora superato la fase embrionale.

Rischiano così di essere congelati gli aspetti più innovativi della riforma e di ripetersi le negative esperienze del passato, che hanno portato alla vanificazione di ogni iniziativa normativa tesa a valorizzare l'utilità del consuntivo.

Non viene poi rispettato l'obbligo della presentazione di importanti allegati (note preliminari corrispondenti allo schema di previsione; prospetto di regionalizzazione della spesa; risorse destinate alle aree depresse; spese di personale; nomenclatore degli atti aggiornato con la gestione).

Ciò finisce per pregiudicare il rispetto del principio di simmetria fra bilancio di previsione e conto consuntivo e la stessa possibilità di una adeguata analisi sulla gestione annuale.

Al di là della stessa esigenza di una compiuta attuazione di tali importanti profili della riforma del 1997, resta aperto il problema del passaggio dai dati del rendiconto generale dello Stato a quelli del Conto economico dello Stato, componente del più generale Conto delle Amministrazioni pubbliche di contabilità nazionale. Attualmente il passaggio non è decifrabile per la mancanza di definizioni univoche del consuntivo.

La Corte, infatti, parifica il consuntivo al lordo di ogni partita di regolazione debitoria e contabile e con la classificazione economica e funzionale codificata; l'Istat, cui è affidato il compito di costruire il conto economico dello Stato (e della p. A.), lavora su una versione di consuntivo di cassa dello Stato trasmessa dal Dipartimento della R.G.S. (ma non pubblica) e caratterizzata, essenzialmente, dalla depurazione di una serie di partite contabili e debitorie e dalle rettifiche di operazioni rientranti nel circuito bilancio-tesoreria.

L'Istat, inoltre, rielabora i dati stessi secondo gli schemi della contabilità nazionale.

Il rendiconto di cassa parificato dalla Corte deve costituire il punto di partenza ufficiale per la costruzione degli altri aggregati di finanza pubblica.

E' per questo che la Corte aveva richiesto che il rendiconto generale dello Stato per il 2001 fosse corredato di un allegato tecnico elaborato dal Dipartimento della R.G.S. per dare conto degli andamenti gestori legati alle partite contabili e debitorie e di ogni altra operazione rettificativa, nonché – ove possibile – delle differenze di classificazione economica che segnano il passaggio alla versione di consuntivo trasmessa all'Istat.

Tale sollecitazione ha spinto il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato a predisporre una complessa tabella[3], che non ha peraltro assunto – al momento dell'invio alle stampe della presente relazione (19 giugno 2002) – la veste di un ufficiale allegato tecnico al rendiconto, come richiesto dalla Corte. Si tratta, peraltro, del semplice avvio di un'attività che dovrà portare alla costruzione di un trasparente quadro di raccordo tra rendiconto ed altri aggregati.

1.2 Risultati d'insieme e differenziali.

1.2.1 Sintesi della gestione.

1.2.1.1 In valore assoluto il saldo netto da finanziare (63.458 e 115.629 mld) esprime un peggioramento di circa 32.000 mld sulla competenza e di quasi 72.000 sulla cassa.

Peggiora altresì il saldo delle partite correnti, che risulta ridimensionato di circa 16.000 mld sulla competenza (da 42.470 a 26.338 mld), mentre sul versante della cassa torna ad esprimere un valore negativo di 39.359 mld (a fronte di un risparmio di 13.055 mld nel precedente esercizio).

Il profilo dell'indebitamento netto (52.748 e 105.136 mld) non si discosta di molto dall'evoluzione del saldo delle partite finali, prospettando una oscillazione negativa di 30.000 e di 70.000 mld rispettivamente in termini di competenza e di cassa.

Peggiorano anche gli altri risultati differenziali.

L'avanzo primario di bilancio (88.027 e 36.396 mld) si riduce di oltre 23.500 mld sulla competenza e di 60.600 mld sulla cassa, mentre l'avanzo primario corrente registra una diminuzione più contenuta (7.800 mld sulla competenza e 39.000 sulla cassa).

1.2.1.2 L'incidenza sul PIL del saldo netto da finanziare – indicatore chiave degli andamenti di bilancio – passa dall'1,4 al 2,7% sulla competenza e dall'1,9 al 4,9% sulla cassa. L'attivo del

[3] Non corredata di una necessaria nota metodologica.

saldo di competenza delle partite correnti scende dall'1,9 all'1,1% del PIL, mentre il relativo saldo di cassa esprime un passivo dell'1,7% del PIL (contro un attivo dello 0,6% nel 2000).

Peggiora anche l'incidenza sul PIL dell'indebitamento netto (pari nel 2001 al 2,2% in termini di competenza e al 4,5% nel valore di cassa).

Meno consistente risulta l'avanzo primario di bilancio che si riduce al 3,7 del PIL sulla competenza e all'1,5% sulla cassa (i rispettivi valori si ragguagliavano al 5 e al 4,3% nel precedente esercizio).

Trascinata dalla crescita (oltre 19.000 mld) dei residui attivi formatisi nel comparto tributario (144.000 mld), la massa dei resti attivi si gonfia di circa 27.000 mld rispetto all'esercizio precedente. Più contenuto (+5.200 mld) risulta l'incremento – in parte determinato dalla tardiva approvazione della legge di assestamento – dei residui passivi, che si avvicinano alla soglia dei 262.000 mld.

Si ridimensiona, pertanto, l'eccedenza passiva del conto dei residui (da 38.000 a 16.000 mld).

Il dato finale non esprime peraltro l'effettiva consistenza del divario, a causa della prevalenza fra i residui attivi delle somme da riscuotere, di cui non è scontata l'effettiva acquisizione. Per quanto attiene alla cruciale classificazione dei residui attivi per grado di esigibilità, continuano purtroppo a mancare le necessarie indicazioni in ordine ai criteri adottati per la sua elaborazione, al livello di analiticità prescelto (capitolo o singola partita crediti), ai centri di responsabilità coinvolti nella rilevazione.

1.2.1.3 I risultati differenziali – esposti in lire ed in euro nella tavole 1.1 e 1.1E – riflettono i dati del rendiconto generale, che nella sua integralità ricomprende anche partite contabili e debitorie, che mal si conciliano col principio di annualità del bilancio. Sempre al lordo di tali poste, in apposita serie storica (tavola 1.2), è indicato l'andamento dell'avanzo primario e dell'avanzo primario corrente, che completano il quadro degli indicatori utili per individuare gli andamenti generali della finanza statale.

Il diverso peso delle regolazioni debitorie finisce per rendere meno trasparente e significativo il confronto fra esercizi finanziari. Per fornire una sintetica prospettazione del processo di risanamento dei conti avviato nel 1992, si è predisposta, pertanto, la tavola 1.3 in cui l'evoluzione del saldo netto da finanziare – indicatore sintetico della gestione annuale – viene mostrata nella versione al netto delle regolazioni debitorie.

Al fine di assicurare ala necessaria confrontabilità dei dati si è provveduto a considerare nel titolo II, anche per il 2001 la spesa destinata al fondo ammortamento titoli di Stato (pari a

17.326 e 17.432 mld), riclassificata dal 2000 nel titolo III, mentre all'attivo la stessa voce continua ad essere inclusa fra le entrate finali.

Il risultato netto di competenza segna il secondo consecutivo peggioramento, dopo il positivo esito del 1999.

Sul lato della cassa il peggioramento è più accentuato, tanto che il risultato del 2001 è il meno buono dell'ultimo quinquennio.

1.2.1.4 La legge finanziaria per il 2001 ha fissato rispettivamente in 74.000 mld e in 445.200 mld – al netto di 34.349 mld per regolazioni debitorie – i limiti del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato in termini di competenza.

In corso di esercizio i valori dei saldi in esame – ed anche quelli del risparmio pubblico e dell'indebitamento netto – hanno registrato significativi peggioramenti sia al netto sia al lordo delle regolazioni contabili e debitorie, per effetto soprattutto delle variazioni previsionali introdotte con il provvedimento di assestamento ai dati di entrata e di spesa. Tale pericolosa evoluzione dei saldi è stata peraltro riassorbita a consuntivo.

Gli esiti gestionali indicano, infatti, che il saldo netto da finanziare – nella versione depurata dell'ammontare delle regolazioni debitorie, su cui persiste una diversa valutazione da parte della Corte, che registra solo gli effetti diretti delle regolazioni sul rendiconto generale dello Stato – è rimasto entro il tetto stabilito, pur includendo l'utilizzo degli slittamenti della competenza dell'anno precedente e la riassegnazione di entrate che, sulla base della vigente normativa contabile, non vengono calcolati ai fini del rispetto del limite.

La tenuta del saldo è determinata dei maggiori accertamenti di entrate finali per 56.072 mld e da 14.499 mld di economie sulla spesa finale.

Il ricorso al mercato si è fermato a 424.135 mld, grazie al combinato effetto dei maggiori accertamenti e di economie per 23.482 mld sulla spesa complessiva, di cui 8.983 mld registrati nella voce "rimborso di passività finanziarie".

Il saldo delle partite correnti – influenzato, soprattutto, dall'andamento delle entrate – espone un miglioramento di oltre 44.000 mld rispetto alle previsioni iniziali (e di 66.000 mld sulle previsioni definitive), mentre l'indebitamento netto si riduce di quasi 46.000 mld nel confronto con le previsioni iniziali (e di oltre 70.500 su quelle definitive).

Quasi si triplica il livello negativo del risultato differenziale (-26.400 mld) costituito dal rapporto fra entrate e spese complessive (c.d. differenza), per effetto di una quota di accensione prestiti inferiore al ricorso al mercato.

Sul versante di cassa l'evoluzione previsionale dei saldi è stata ancor più rilevante. L'ampiezza dello scostamento tra previsioni iniziali e definitive non è una novità, giocando su questo fronte maggiormente l'incidenza del provvedimento di assestamento, legata anche alle esigenze di smaltimento dell'effettiva consistenza dei residui passivi ereditati dal precedente esercizio. Il peggioramento previsionale di tutti i saldi è stato peraltro recuperato in termini di consuntivo. Rispetto alle previsioni iniziali di bilancio migliora, infatti, il saldo netto da finanziare di quasi 30.000 mld e di poco più l'indebitamento netto. I margini positivi sono circa 25.000 mld per il ricorso al mercato e di 12.000 mld per il saldo negativo delle partite correnti, mentre la c.d. differenza – che costituisce il saldo di chiusura, non disciplinato dalla legge – registra il valore negativo più elevato dell'ultimo quadriennio (80.700 mld).

A fronte delle predette economie di spesa il consuntivo 2001 presenta un elevato livello di eccedenze sulla competenza per 7.212 mld (erano state pari a 330 mld nel 2000). Il fenomeno avrebbe dovuto essere sostanzialmente eliminato con l'introduzione del modello di bilancio fondato sulle unità previsionali di base. Il consuntivo 2001, inoltre, registra sfondamenti di spesa in termini di residui (6.648 mld) e di cassa (13.438 mld).

Il supero di spesa si manifesta, soprattutto, sul consuntivo del Ministero della pubblica istruzione (6.406 mld sulla competenza, 5.403 mld sui residui, 11.027 mld sulla cassa), a causa delle note e non risolte problematiche derivanti dalla carente informazione sugli effettivi flussi di spesa in materia di personale che vengono attivati con la procedura – ormai obsoleta – dei ruoli di spesa fissa.

E' da notare, infine, che, in controtendenza rispetto agli anni precedenti, gli slittamenti di copertura tramandati al 2002 risultano di irrisorio ammontare (8,5 mld) per effetto, soprattutto, di un più intenso utilizzo dei fondi speciali nella prima parte dell'anno..

1.2.1.5 I risultati di competenza rispetto agli obiettivi programmatici.

Il DPEF 2001/2004 prevedeva che il limite massimo del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato per il 2001 avrebbe dovuto essere fissato entro il valore di 74.800 mld di lire, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, senza però esplicitarne le componenti di entrata e di spesa. La redazione del bilancio programmatico veniva rinviata alla nota di aggiornamento da presentare a settembre. Con quest'ultimo documento il predetto importo del saldo netto da finanziare veniva sostanzialmente confermato attraverso una simultanea rimodulazione delle entrate e delle spese.

Il tetto del risultato differenziale fra entrate e spese finali veniva indicato in 74.000 mld in sede di legge finanziaria e leggermente ridotto all'interno del bilancio di previsione (73.841 mld).

Le regole assunte dal bilancio programmatico dello Stato prevedevano in termini di incidenza sul Pil (al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA):

- una flessione delle entrate tributarie in modo da non superare il 27%;
- un simmetrico abbassamento delle entrate finali sulla quota del 29%;
- una discesa delle spese correnti al netto degli interessi al livello del 21,6%;
- un contenimento della spesa per interessi al 6,5%;
- una sostanziale invarianza al 4,1% della spesa in conto capitale;
- un calo della spesa finale sul limite del 32,2%.

A consuntivo le entrate finali – al netto dei rimborsi IVA, dell'anticipo dei concessionari, dei proventi delle dismissioni e delle cartolarizzazioni – si commisurano a 717.297 mld e al 30,5% del PIL, superando l'obiettivo stabilito.

D'altra parte, le entrate tributarie, al netto dei rimborsi IVA e dell'anticipo dei concessionari, raggiungono l'importo di 640.975 mld ed esprimono una pressione del 27,2% (con una rafforzata prevalenza delle imposte dirette) a fronte del 27% programmato.

La crescita maggiore rispetto alle indicazioni programmatiche si riferisce, pertanto, alle altre entrate (3,2% del PIL contro il previsto 2%).

I risultati della spesa centrano gli obiettivi stabiliti. Gli oneri per operazioni finali (32,3% sul PIL) risultano solo di un decimo di punto al di sopra del valore programmato. La quota della spesa corrente diversa dagli interessi (21,8%) supera di due decimi di punto il livello indicato. L'incidenza della spesa per interessi si ferma al 6,4%. Viene confermata la previsione degli oneri in conto capitale, commisurati al 4,1% del PIL.

1.2.2 Risultati d'insieme.

1.2.2.1 Gestione di competenza.

L'esito annuale della gestione di competenza delle entrate correnti è fortemente influenzato da maggiori accertamenti per 54.804 mld, in prevalenza riferiti alle entrate extratributarie (32.833 mld) e costituiti per l'85,7% dalle categorie VII "proventi di servizi pubblici minori" e XI "recuperi, rimborsi e contributi".

I maggiori accertamenti tributari (21.971 mld) sono concentrati sulle imposte dirette e sono dovuti, essenzialmente, all'andamento di IRPEF (7.655 mld), IRPEG (2.918 mld), ILOR

(2.040 mld per l'emissione di ruoli relativi ad anni di imposta antecedenti alla sua soppressione) e al complesso delle imposte sostitutive (11.768 mld).

Gli accertamenti per operazioni finali di bilancio (772.659 mld) crescono di oltre 30.000 mld rispetto al 2000 (+4,1%). Uno sviluppo non dissimile presentano le entrate correnti (758.082 mld; +3,9%), sostenute dal favorevole andamento degli accertamenti tributari (679.797 mld; +5,6%), che compensa largamente la flessione delle entrate extratributarie (78.286 mld; -8,6%). Queste ultime erano state gonfiate, peraltro, nell'anno precedente dagli introiti straordinari legati al rilascio delle licenze U.M.T.S..

Sul versante tributario, ribaltando l'esito del 2000, le imposte dirette mostrano una consistente evoluzione degli accertamenti (367.498 mld; +9,4%) e quelle indirette una riflessiva progressione (312.299 mld +1,4%).

Il confronto con il 2000 risulta omogeneo in termini di classificazione, essendo stabilizzata la modifica che ha portato all'attribuzione al titolo II delle entrate per sanzioni e per interessi fino al 1999 imputate al titolo I.

L'espansione delle imposte dirette è dovuta, soprattutto, all'IRPEF (+13.524 mld), all'IRPEG (+10.107 mld) e all'imposta sostitutiva sui redditi da capitale (+5.219 mld).

La semistazionarietà delle imposte indirette riflette sostanzialmente l'andamento del comparto maggioritario costituito dalla categoria II "tasse e imposte sugli affari" (227.391 mld; +1,2%), al cui interno l'IVA contabilizzata in bilancio (187.781 mld) presenta accertamenti aggiuntivi per 7.953 mld (+4,4%).

Cresce in misura più ampia in termini percentuali (+3,9%) la categoria IV "monopoli" (da 13.884 a 14.436 mld), influenzata dagli accertamenti per l'imposta sui tabacchi. La ripresa della categoria III "imposte sulla produzione, sui consumi e dogane" (da 52.351 a 53.563 mld) è dovuta al recupero del gettito dell'imposta sugli oli minerali (da 37.140 a 40.126 mld). L'ulteriore flessione della categoria V "lotto, lotterie ed altre attività di gioco " (16.892 mld – 1,5%) è sostanzialmente comune alle varie tipologie di gioco.

Il calo delle entrate extratributarie è essenzialmente riconducibile alla categoria VII "proventi di servizi pubblici minori" (da 36.757 a 19.463 mld), in cui figurano, fra l'altro, i proventi legati alla cartolarizzazione dei diritti relativi al gioco del lotto (5.802 mld), che compensano solo in parte quelli derivanti nel precedente esercizio dal rilascio delle licenze UMTS.

Una ulteriore drastica flessione (da 9.918 a 5.150 mld) segnano gli accertamenti della categoria IX "prodotti netti di aziende autonome e utili di gestione".

La caduta degli accertamenti del titolo II è contrastata dall'evoluzione della categoria XI "recuperi, rimborsi e contributi" (da 25.557 a 38.299 mld) e della categoria X "interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro (da 7.758 a 9.999 mld).

D'altra parte, le entrate in conto capitale risalgono da 12.518 a 14.576 mld, per effetto della vendita degli immobili degli enti previdenziali (3.862 mld), mentre i proventi delle dismissioni da destinare al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato accusano una flessione di 2000 mld.

Gli impegni lordi per operazioni finali registrano un incremento di 63.500 mld, che si riduce a poco più di 44.000 mld nella serie netta.

Il dato di fondo della gestione 2001 è comunque costituito dalla espansione degli impegni dei principali aggregati di spesa. Nella versione al netto delle regolazioni debitorie e dei rimborsi Iva, crescono la spesa corrente (+5,3%), la spesa in conto capitale (+12,7%), la spesa finale (+6,2%). La spesa complessiva - depurata anche delle somme destinate al fondo ammortamento titoli di Stato - s'incrementa del 9,7%, sospinta da 40.000 mld di oneri aggiuntivi per il rimborso di passività finanziarie.

L'incremento della parte corrente è alimentato dagli oneri per interessi che, dopo quattro anni di consecutiva flessione, tornano a salire (+8.000 mld; +5,8%).

S'accrescono di 12.620 mld (compreso il versamento dell'Irap) gli oneri per i redditi da lavoro dipendente, che non comprendono la spesa per il personale delle Agenzie fiscali. La crescita della spesa di funzionamento viene frenata dalla flessione dei "consumi intermedi" (-1.134 mld), dovuta in parte alle specifiche misure di risparmio previste dalla legge finanziaria ed in parte all'esclusione degli oneri relativi alle stesse Agenzie fiscali.

Impegni supplementari di oltre 12.000 mld si distribuiscono fra l'area dei trasferimenti e le poste correttive e compensative, interessate anche dal programma di accelerato rimborso dei crediti di imposta.

Tutte le componenti della spesa in conto capitale mostrano andamenti espansivi: i trasferimenti (+6.800 mld), gli investimenti diretti (+1.100 mld), gli investimenti finanziari (+1.600 mld).

1.2.2.2 Gestione di cassa.

I risultati della gestione di cassa delle entrate correnti espongono maggiori incassi rispetto alle previsioni definitive per 11.499 mld. Il fenomeno riguarda prevalentemente il comparto tributario (+8.359 mld), nel quale i maggiori incassi delle imposte dirette (oltre 19.000 mld)

assorbono largamente i minori incassi delle imposte indirette, causati dalla sovrastima della categoria II "tasse e imposte sugli affari" (circa 10.000 mld).

Gli incassi per operazioni finali di bilancio, recuperano appena la flessione registrata nel precedente esercizio (709.540 mld; +1,4%), cosicché il divario con gli accertamenti si allarga a 63.000 mld. Le entrate correnti, sorrette dalla crescita del comparto tributario (652.463 mld; +4,4%) segnano un incremento dell'1,1%, in cui incide il forte calo delle entrate extratributarie (42.628 mld; -32,1%), beneficiarie nel precedente esercizio dei proventi per il rilascio delle licenze UMTS.

Le imposte dirette, contrariamente al precedente esercizio, trascinano la crescita delle entrate tributarie (353.322 mld; +29.330 mld), mentre le imposte indirette accusano una lieve flessione (299.141 mld; -0,6%).

La positiva evoluzione delle imposte dirette è trainata dai maggiori incassi per IRPEF (+10.446 mld), IRPEG (+7.225 mld) e imposta sostitutiva sui redditi da capitale (+5.200 mld). Nel campo dell'imposizione indiretta tiene soltanto la categoria II "tasse e imposte sugli affari" (218.093 mld; +0,8%),grazie all'andamento dell'IVA contabilizzata in bilancio (178.798 mld; +2.949 mld).

Flettono, invece, gli incassi della categoria III "imposte sulla produzione sui consumi e dogane (51.444 mld; -2,2%), in cui il recupero del gettito dell'imposta sugli oli minerali (+939 mld) non riesce a compensare la riduzione degli introiti relativi all'imposta sull'energia elettrica e all'imposta sul consumo del gas metano.

Percentualmente superiore (-13,1%) è la flessione della categoria V "lotto, lotterie ed altre attività di gioco" (14.951 mld), prevalentemente dovuta ai minori proventi del lotto (-2.059 mld).

In leggero calo risulta poi la categoria IV "monopoli" (14.552 mld; -0,5%),in cui sostanzialmente si rispecchia l'andamento della imposta sui tabacchi (14.536 mld; - 69 mld).

L'esito gestionale delle entrate extratributarie è marcato dal dimezzamento degli incassi della categoria VII "proventi di servizi pubblici minori (da 27.457 a 13.224 mld), gonfiati nel precedente esercizio dagli introiti derivanti dal rilascio delle licenze UMTS. La caduta degli incassi della categoria in esame è frenata, peraltro, dai proventi derivanti dalla cartolarizzazione dei diritti di riscossione delle entrate del lotto (5.802 mld). Una flessione corrispondente a quella degli accertamenti segnano gli incassi della categoria IX "prodotti netti di aziende autonome e utili di gestione" (da 9.918 a 5.150 mld).

Si ridimensionano anche gli incassi (da 14.490 a 13.069 mld) della categoria XI "recuperi, rimborsi e contributi", che presenta uno scostamento di ben 25.000 mld rispetto agli accertamenti.

Gli incassi relativi al conto capitale crescono da 12.338 a 14.449 mld, grazie ai proventi derivanti dalla cartolarizzazione dei beni immobili (3.862 mld), che più che compensano i minori proventi delle dismissioni da destinare al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (8.383 mld; -2.100 mld).

I pagamenti per operazioni finali di bilancio (825.169 mld) sono gonfiati da regolazioni debitorie e rimborsi Iva (per un totale di 82.129 mld).

Nella serie netta – al pari di quanto prospettato per gli impegni – si registra una generalizzata espansione dei pagamenti. Crescono contemporaneamente la spesa corrente (+6,1%), la spesa in conto capitale (+17,8%), la spesa finale (+7,3%). La spesa complessiva – nettizzata anche delle contabilizzazioni relative al fondo ammortamento titoli di Stato – esprime uno sviluppo del 9,8%, essendo trascinata da 40.000 mld di oneri aggiuntivi per il rimborso delle passività finanziarie.

Le erogazioni per interessi, compresse nei quattro anni precedenti, mostrano una inversione di tendenza, incrementandosi di 13.000 mld.

Una variazione accrescitiva (oltre 13.000 mld, compresi maggiori versamenti per l'Irap) segnano i pagamenti relativi ai redditi da lavoro dipendente, che comprendono peraltro una quota di oneri di competenza dell'anno 2000 (più di 3.500 mld), ma che risultano, d'altra parte, alleggeriti dallo spostamento della spesa per il personale delle Agenzie fiscali nel comparto dei trasferimenti.

Incisa dagli interventi disposto con la legge finanziaria, si flette la spesa per "consumi intermedi" (-2.485 mld) sgravata anche dagli oneri di funzionamento delle Agenzie fiscali, ora inclusi nei trasferimenti.

Sempre all'interno della parte corrente lievitano di oltre 13.000 mld i pagamenti relativi ai trasferimenti (anche per effetto di talune riclassificazioni di spesa) e alle poste correttive e compensative.

Lo sviluppo dei pagamenti in conto capitale è riconducibile in buona misura all'area dei trasferimenti (+7.650 mld).

La crescita interessa pure gli investimenti diretti (+1.700 mld) e ancor più le acquisizioni di attività finanziarie (+1.700 mld).

1.2.3 Situazione dell'indebitamento.

Si accentua il valore negativo del saldo (-26.160 mld) fra gli accertamenti della voce "accensione prestiti" (397.754 mld) – che esprimono (a consuntivo) la quota di ricorso al mercato coperta dal debito patrimoniale, come tale iscritta in bilancio – e il livello del ricorso al mercato in termini di competenza (423.914 mld).

Sulla cassa il divario negativo è ancora più ampio (-78.930 mld), contrapponendosi l'ammontare dell'"accensione prestiti" (397.754 mld) con un ricorso al mercato che raggiunge l'ingente importo di 476.684 mld.

A livello generale mantiene una netta prevalenza la quota (pari nel 2001 al 77,2%) dei titoli a medio e lungo termine sulla consistenza del debito delle amministrazioni pubbliche, cresciuto di ulteriori 83.478 mld ed ormai prossimo a 2.577.000 mld. Il dato negativo dei conti pubblici del 2001 è costituito dal significativo rallentamento del percorso di riduzione del rapporto debito/PIL, che fa registrare un valore (109,4%) più elevato di circa tre punti percentuali rispetto agli obiettivi programmatici.

2. Gestione dell'entrata.

2.1 Considerazioni generali e di sintesi.

Il dato caratterizzante del rendiconto delle entrate 2001 è rappresentato dal fatto che all'aumento sostenuto degli accertamenti (+4.3%) corrisponde una crescita appena simbolica delle riscossioni (+0,4%) e dei versamenti di competenza (+0,6%). L'indice di riscossione si è significativamente contratto, per effetto dell'accresciuta incidenza delle entrate da accertamento e controllo e del peggioramento del loro grado di esigibilità. I residui attivi hanno fatto un ulteriore balzo avanti (da 219 a 245 mila miliardi di lire), nonostante la contabilizzazione di insussistenze per oltre 37 mila miliardi, mentre le riscossioni nette sui residui - al netto, cioè, delle somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio finanziario precedente – sono praticamente pari a zero (poco più di 58 miliardi, corrispondenti al 4 per mille del da riscuotere).

Ciò che va altresì evidenziato è che i profili problematici dei risultati dell'esercizio sono tutti ascrivibili alle entrate extra tributarie che, pur non avendo finora attratto l'interesse dei decisori politici, si qualificano sempre più come uno dei punti più critici del sistema entrate, da cui potrebbero in futuro derivare serie difficoltà per la gestione della politica di bilancio.

Un terzo ordine di considerazioni conclusive attiene alla classificazione dei residui per grado di esigibilità per la quale neanche quest'anno sono state fornite indicazioni in ordine, né al livello di analiticità (per capitolo o per singola partita creditizia) ed ai criteri con cui la classificazione è stata effettuata, né ai centri di responsabilità (centrali o periferici) che hanno provveduto alla classificazione stessa. Resta il fatto che ancora nel 2001 sono state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, oltre il 62% delle somme rimaste da riscuotere, quando la riscossione dei residui, al netto delle somme rimaste da versare al 31 dicembre dell'anno precedente, è stata nell'esercizio di poco superiore a zero. Pur risultando la riscossione netta dei residui delle entrate extra tributarie superiore a quella delle entrate tributarie, non può, per il suo livello comunque infimo (2,3%) spiegare perché l'ex Ministero del Tesoro e le altre Amministrazioni continuano a classificare i loro residui come di "riscossione certa, quantunque ritardata", in una percentuale superiore al 99%.

Un ulteriore ordine di osservazioni in materia di gestione contabile del bilancio riguarda i tradizionali temi della trasparenza e della leggibilità dei dati del rendiconto, che non fanno registrare miglioramenti rispetto allo scorso esercizio, non risultando esplicitate né le componenti delle riscossioni (e dei versamenti) in conto residui, né le rettifiche (con le ragioni sottostanti) apportate ai conti periodici e definitivi delle amministrazioni per costruire il rendiconto, né, tanto meno, le modalità di raccordo tra la versione del consuntivo parificata

dalla Corte, da un lato, e le versioni del consuntivo di cassa, elaborato dalla RGS, e il conto economico dello Stato e della PA, elaborato dall'ISTAT.

Sempre in tema di gestione contabile del bilancio, va, da ultimo, evidenziato un punto che rileva anche ai fini, sia del corretto raffronto fra i risultati di cassa fra più esercizi, sia della determinazione dei saldi di finanza pubblica nello stesso esercizio: si tratta della contabilizzazione nel 2001 di versamenti residui sui capitoli 1186 e 1187 di somme (8.086 mld) quasi per intero figuranti fra le somme riscosse nel 1998, fra le somme rimaste da versare nel 1998 e nel 1999 e fra i residui iniziali al 1° gennaio 2000, ma che non compaiono più, né tra le somme da versare al 31 dicembre 2000, né tra i residui iniziali al 1° gennaio 2001.

2.2 Entrate finali[4].

Dopo la battuta d'arresto fatta registrare nel 2000 (+0,48%), l'importo degli accertamenti è nel 2001 ripreso a crescere a un ritmo sostenuto (+31.706 mld di lire e +4,27% rispetto all'esercizio finanziario precedente), raggiungendo i 773.720 miliardi di lire. L'aumento è dovuto quasi per intero alla crescita delle entrate tributarie (+35.957 mld e +5,58%) che hanno più che compensato la rilevante flessione delle entrate extra tributarie (-6.310 mld e –7,37%). Gli introiti in conto capitale (Titolo III), che nel 2000 erano diminuiti di oltre il 68%, hanno fatto registrare un parziale recupero (+2.059 mld e +16,4%) rispetto all'anno precedente).

Va da subito chiarito che la flessione delle entrate del titolo II si spiega per il contraccolpo delle entrate straordinarie contabilizzate lo scorso anno e rappresentate dalle entrate *una tantum* per le licenze *UMTS* – cap.2571 (26.750 mld) e dagli effetti (+12.027 mld) dello scorporo, operato in linea con le indicazioni del *SEC 95*, delle entrate tributarie sanzionatorie[5] dal Titolo I e la loro imputazione, appunto, al Titolo II.

Un'altra osservazione di ordine preliminare riguarda la considerazione, già contenuta nelle relazioni sui rendiconti degli ultimi esercizi, che sull'accertato degli anni precedenti si riflettono le insussistenze interessanti il conto dei residui, che nell'aggregato delle entrate finali – analogamente a quanto verificatosi nei precedenti tre anni, quando si erano registrate riduzioni nette di 28.877 mld per il 1998, di 3.510 mld per il 1999 e di ben 32.471 mld nel 2000, raggiungono un nuovo massimo di 37.343 mld, dovuto, però, diversamente dal passato quando ad incidere erano in larga misura le entrate tributarie, soprattutto alle entrate extra tributarie (-

[4] Corrispondenti alla somma delle entrate dei Titoli I, II e III.

[5] In realtà, l'importo totale per sanzioni e per interessi relativi all'attività di accertamento e controllo delle entrate tributarie è stato nel 2000 maggiore delle somme a tal titolo imputate (12.960 mld), in quanto nel consuntivo erano ancora erroneamente rimaste imputate a capitoli ed articoli del Titolo I somme relative ad entrate sanzionatorie per oltre 933 mld.

29.335 mld), evidentemente in ragione dell'imputazione al Titolo II delle entrate sanzionatorie, oltre che alla vanificazione del credito infondatamente vantato nei confronti di uno dei concorrenti per la cessione delle licenze UMTS.

Ritornando all'evoluzione degli accertamenti, va ancora una volta evidenziato come, per effetto soprattutto dell'iscrizione di numerosi capitoli per memoria, si riscontri un rilevante scostamento con segno positivo dell'importo degli accertamenti rispetto a quello delle previsioni di competenza, sia che si considerino quelle iniziali (+60.902 mld e +8,5%), sia che si considerino quelle definitive (+56.072 mld e +7,8%). Rispetto agli esercizi precedenti, va registrato uno scostamento più contenuto di quello del 1999 e del 2000 (rispettivamente +16,5 e +12,6%) per quanto riguarda il raffronto con le previsioni iniziali, ma uno scostamento record per quanto riguarda il raffronto con le previsioni definitive (+7,8%, rispetto a +1,9% nel 2000 ed il precedente massimo del +6,1% fatto registrare nel 1999). Da notare, altresì, che il grosso dello scostamento che fanno registrare le entrate finali dipende dalle entrate extra tributarie, per quanto riguarda sia le previsioni iniziali (+87,3%), sia quelle definitive (+70,6%). Le percentuali corrispondenti per le entrate tributarie sono molto più contenute (2,1 e 3,3%), mentre quelle delle entrate di Titolo III, pur essendo anch'esse elevate (+232,4 e +9,5%), incidono poco sul totale, in ragione del loro limitato importo.

I risultati di gettito appaiono molto meno positivi se visti in termini di riscossioni: il riscosso di competenza (701.799 mld) è infatti di appena lo 0,41% (+2.899 mld in termini assoluti) superiore a quello del 2000. Il risultato dipende da una consistente flessione delle entrate extra tributarie (-20.960 e –33,8%), bilanciata dalla crescita del riscosso delle entrate tributarie (+21.620 mld e +3,5%) e di quelle di Titolo III (+2.239 mld e +18,2%). Da evidenziare, però, anche il significativo calo dell'indice di riscossione, che è in assoluto il più basso degli ultimi otto anni: – 90,7% rispetto ad una media del 93,6% nel periodo 1998-2001. Anche qui la responsabilità della quota molto modesta di accertamenti riscossi è ascrivibile alle entrate extra tributarie, che è stata pari ad appena il 51,8%, rispetto al 72,5% del 2000 ed al 76% della media 1998-2001.

In diminuzione, sia pure di poco (-1.117 mld e –2,3%), le riscossioni lorde sui residui, mentre le riscossioni nette fanno registrare un'inversione di tendenza rispetto al 2000, quando si era registrato un importo con segno negativo di 9.646 mld. Per il 2001 l'importo netto riscosso è invece positivo, anche se per appena 58 mld, che rappresentano lo 0,04% dei resti iniziali da riscuotere riaccertati. L'andamento delle riscossioni residui è governato dall'andamento delle entrate tributarie, per le quali si registra una diminuzione delle riscossioni lorde (-2.100 mld e –4,5%), mentre quelle nette risultano negative, sia pure per un importo ridimensionato rispetto a

quello del 2000 (-1.642 mld nel 2001 a fronte di –11.169 mld nel 2000). La quota di residui riscossi è quindi tuttora negativa, anche se inferiore a quella del 2000 (-2,3% rispetto a –18,3%). Positivo l'andamento delle riscossioni residui delle entrate di Titolo II e III, ma inadeguate, per il loro relativamente modesto importo, a compensare, se non in piccola parte, lo sfavorevole andamento delle entrate tributarie.

Sulle ipotizzabili anomalie contabili sottostanti al fenomeno delle riscossioni nette negative sui residui si sofferma la decisione di parifica. Lo stesso fenomeno, anche ai fini dell'individuazione delle eventuali distorsioni di ordine gestionale, sarà oggetto di apposita indagine programmata per l'anno 2002 dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato. In questa sede ci si deve limitare a ribadire il rilievo sulla scarsa trasparenza di una rappresentazione di bilancio che non dà la possibilità di distinguere quanto delle riscossioni residui afferisca alla riscossione nell'esercizio di resti che risultavano da riscuotere all'inizio dell'anno e quanto attenga invece al versamento di somme che erano rimaste da versare alla fine del precedente esercizio finanziario e che, quindi, rientravano già fra le riscossioni di quell'esercizio o di altri ancora precedenti. La mancata separata esplicitazione degli addendi che concorrono a formare l'importo totale esposto per la riscossione residui fa sì, infatti, che le riscossioni lorde dell'esercizio siano sopravvalutate, rispetto a quelle effettive, di un importo pari a quello delle somme rimaste da versare alla fine del precedente esercizio. Nell'esercizio finanziario 2001 la sopravvalutazione delle somme totali riscosse è minore dei precedenti due esercizi, ma comunque consistente, e cioè pari a 47.400 mld. Conseguentemente, le riscossioni totali nette dell'anno sono state di 701.855 mld e non già 749.257, come lascerebbe, invece, ritenere il dato fornito dal sistema informativo.

L'andamento delle riscossioni condiziona, naturalmente, quello dei versamenti, che hanno però avuto un'evoluzione molto più favorevole per quanto riguarda i residui: +5.749 mld e +22,9%. Per la competenza l'incremento è stato di +3.715 mld e +0,6%, e quindi di poco superiore a quello delle riscossioni. Dal rendiconto non è dato sapere, come si è detto, quale importo dei versamenti residui si riferisca alla riscossione nell'anno delle somme che erano da riscuotere al 1° gennaio e quale invece dipenda dal versamento di somme già riscosse negli anni precedenti e rimaste da versare al 31 dicembre del 2000. Non è, pertanto, possibile esprimere valutazioni sui fattori che spiegano l'aumento dei versamenti residui.

Un elemento di parziale spiegazione è tuttavia emerso dall'analisi di auditing finanziario-contabile e riguarda versamenti residui per un importo complessivo di 8.086 mld imputati ai

capp.1186[6] e 1187[7], e che, solo approssimativamente, si riferiscono ad importi accertati – e riscossi – nel 1998 e che risultano fra i residui iniziali e finali del 1999 ed in quelli iniziali del 2000, ma non più tra i residui finali del 2000 e quelli iniziali del 2001. Secondo le informazioni fornite dalla RGS, si tratterebbe, però, di riaccertamenti relativi ad entrate degli anni 1999 e 2000, diversi, quindi, dall'anno al quale si riferiscono gli accertamenti riscossi, ma non versati, risultanti nel rendiconto, e cioè il 1998. Delle ragioni dei ritardi nei versamenti, delle discordanze e dei salti nella contabilizzazione non è stata fornita spiegazione. Sul fenomeno dei riaccertamenti e delle inssussistenze, in generale, e sull'anomalia di queste contabilizzazioni, in particolare, si sofferma il rapporto di regolarità finanziario-contabile e lo stesso sarà oggetto di approfondimento nel contesto delle indagini programmate dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato per l'anno 2002. A parte, comunque, l'anomalia di entrate accertate e riscosse, ma mai versate, e di altre versate su residui e relativi ad importi comunque diversi e ad anni di accertamento diversi, va tenuto conto che si tratta di un fenomeno che può influenzare, anche in misura non marginale, i saldi degli anni di riferimento e la stessa valutazione dell'andamento delle entrate di cassa da un anno all'altro.

La sensibile flessione della quota di accertamenti riscossi ha avuto l'effetto di produrre un elevato importo di residui da riscuotere di competenza – 71.921 mld, rispetto a 43.114 mld nel 2000 ed a 47.153 mld nella media del periodo 1998-2001. I resti da versare in conto competenza sono variati di poco rispetto al 2000: 23.107 mld a fronte di 23.923 nel 2000. Sono, invece, sensibilmente diminuiti i resti da versare in conto residui – 16.608 mld rispetto ad una media annua di circa 23.500 nei tre anni precedenti. Il totale da versare è pertanto diminuito da 47.400 mld nel 2000 a 39.714 nel 2001. Tenuto conto di insussistenze per ben 37.342 mld, cifra questa la più elevata mai registrata, i residui totali delle entrate finali hanno superato il traguardo dei 245.000 mld, con un incremento del 12,3% rispetto all'anno precedente. Il balzo è dovuto soprattutto alle entrate extra tributarie (da 80.653 a 101.085 mld, pari al +25,3%), per effetto dell'enorme massa di resti da riscuotere in conto competenza (38.239 mld). Il totale dei residui del Titolo II si è più che triplicato in soli due anni, in quanto ancora nel 1999 si attestava sui 32.469 mld, rispetto ai 176.569 mld che faceva allora registrare il Titolo I e che si sono poi ridimensionati a 137.674 mld nel 2000 per aumentare non di molto nel 2001 (a poco più di 144.000 mld). Si tratta di sviluppi che appaiono ovviamente legati alla già ricordata imputazione

[6] Quota del gettito dell'IRAP a compensazione della perdita di gettito derivante dall'abolizione dell'imposta sul patrimonio netto delle imprese, nonché dei costi sostenuti per lo svolgimento delle attività di cui all'art. 25, comma 1, del d.lgs. 15.12.1997, n. 446.

[7] Eccedenze del gettito IRAP determinate ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. 15.12.1997, n. 446, da riassegnare per le somme necessarie al fondo di compensazione interregionale.

al Titolo II, a partire dall'esercizio finanziario 2000, delle entrate sanzionatorie prima contabilizzate fra le entrate tributarie.

Sempre per quanto riguarda i residui, resta da valutare in che misura potranno trasformarsi in incassi. Gli indicatori utilizzabili a tal fine sono, da un lato, il peso che sul totale rappresentano il da riscuotere residui e il da versare residui, e, dall'altro, la quota di residui netti riscossi in percentuale del da riscuotere iniziale riaccertato.

Il 2001 ha fatto registrare una sensibile riduzione rispetto al 2000 – dal 74,8% al 65% – della quota rappresentata del da riscuotere residui sul da riscuotere totale. Ma ciò, come si è visto, è dipeso dal drastico calo dell'indice di riscossione degli accertamenti, più che dalla riscossione dei residui degli esercizi precedenti. La quota dei residui netti riscossi, in percentuale del da riscuotere iniziale riaccertato, è, infatti, molto vicina allo zero (0,04%), a dimostrazione che i resti da riscuotere sono per la maggior parte destinati a trascinarsi stancamente ed a lungo nei rendiconti, fino a quando, a seguito della loro riclassificazione, se ne decreterà l'inesigibilità e, conseguentemente, l'insussistenza e la cancellazione dal bilancio.

Ridotto sia rispetto a quello rappresentato nel 2000 (49,5%), sia rispetto alla media del periodo 1998-2001 (43,9%), anche il peso del da versare residui sul da versare totale (41,8%), che in ogni caso rappresenta in termini assoluti un importo di rilevante entità (16.607 mld). Sia la riduzione verificatasi, sia la dimensione tuttora notevole dei residui da versare, sono quasi interamente imputabili alle entrate tributarie, per le quali i residui da versare sono passati da 22.779 mld nel 2000 a 15.464 mld nel 2001, senza che se ne conosca, però, la composizione per anno di formazione.

2.3 Entrate tributarie (Titolo I).

Le entrate tributarie sono risultate in termini di accertamenti abbastanza in linea con le previsioni, a riprova che si tratta di un gettito di cui l'Amministrazione, a differenza delle entrate afferenti agli altri due Titoli, conosce le potenzialità e che è sostanzialmente in grado di governare. Il dato curioso è che gli accertamenti mostrano uno scostamento rispetto alle previsioni definitive (+3,3%) maggiore di quello che si registra rispetto alle previsioni iniziali (+2,1%).

Per quanto riguarda in generale i risultati, nel precedente paragrafo 2.1 si è già visto come le entrate tributarie abbiano fatto registrare un consistente aumento degli accertamenti (+5,6%) ed un aumento, inferiore ma comunque sensibile (+3,5%), del riscosso di competenza. L'indice di riscossione ha subito una flessione rispetto all'anno precedente (dal 97 al 95%), ma resta però in linea con i risultati degli anni precedenti ed è comunque ben al di sopra del corrispondente

indice per le entrate finali (+90,7%) e, soprattutto, per le entrate extra tributarie (51,8%). Leggermente superiore all'aumento del riscosso di competenza è quello dell'importo dei versamenti di competenza (+3,7%). Le riscossioni lorde sui residui sono diminuite di circa 2.000 mld (da 46.466 a 44.366 mld), mentre la riscossione dei residui netti continua a presentare il segno negativo, sia pure per un importo notevolmente inferiore a quello dell'anno precedente (-1.642 mld rispetto a –11.169 mld).

I residui totali hanno subito una lievitazione tutto sommato marginale (da 137.674 a 144.009 mld), per effetto di un aumento dei resti da riscuotere (da 91.667 a 105.989 mld), in parte compensato da una diminuzione del totale da versare (da 46.007 a 38.020 mld). La possibilità che i residui si trasformino in entrate effettive appare molto remota, considerando sia la loro composizione, che sugli aggregati di riferimento (residui di riscossione e residui di versamento) vede nettamente prevalere la quota del da riscuotere residui (68,2%)[8] e del da versare residui (40,7%)[9], sia la quota addirittura negativa dei residui riscossi al netto del totale da versare dell'anno precedente, in percentuale del da riscuotere iniziale riaccertato (-2,3%, ma era stato addirittura di -18,3% nel 2000)[10]. La modestia degli importi riscossi sui residui appare tanto più grave in quanto l'iscrizione in bilancio dei resti da riscuotere avviene sulla base di una classificazione per grado di esigibilità del da riscuotere di competenza, ma anche di una riclassificazione dei resti già iscritti e che per il 2001 ha fatto emergere, per le entrate tributarie, insussistenze per 7.947 mld.

Avendo così riepilogato i profili evolutivi che hanno nel 2001 caratterizzato nell'aggregato l'andamento delle entrate tributarie, si può passare ad analizzare quali sono le UPB, e più in generale le specifiche voci di bilancio, alle quali sono riconducibili gli sviluppi prima evidenziati per l'intero comparto.

Una prima considerazione riguarda il diverso andamento delle entrate tributarie da ordinaria gestione e di quelle da accertamento e controllo: le seconde hanno fatto registrare un andamento molto sostenuto degli accertamenti (+67,2%), a fronte di una variazione del 3,7% delle entrate da ordinaria gestione. Differenze significative si riscontrano, sia pure in misura

---

[8] Anche se con un miglioramento rispetto all'anno precedente quando l'analogo rapporto aveva raggiunto il massimo del 78,9%.

[9] Anche qui con un miglioramento rispetto al massimo del 49,5% raggiunto nel 2000.

[10] Il segno negativo davanti al dato delle riscossioni nette sui residui sta solo a significare che le riscossioni residui del 2001 (versamenti della competenza residui + da versare della competenza residui + versamenti del da versare esercizi precedenti) sono inferiori all'importo del da versare totale del 2000. Per cui ci sono importi da versare che continuano a non essere versati e continuano ad essere ogni volta contabilizzati fra le riscossioni lorde residui degli anni successivi.

meno pronunciata, anche per le riscossioni di competenza (+19,7% rispetto a +3,6%)[11]. Rilevante, per altro verso, la differenza in termini di indice di riscossione (99,2% per la gestione ordinaria e 11,8% per l'attività di accertamento e controllo, che fa registrare una significativa riduzione rispetto al 2000, quando l'indice di riscossione era stato del 16,6%). L'accresciuta incidenza delle entrate da accertamento e controllo e la flessione del loro indice di riscossione spiegano l'abbassamento di due punti percentuali (dal 97 al 95%) del totale delle entrate tributarie.

Per quanto riguarda i residui, sul totale da riscuotere (105.990 mld) incidono in misura rilevante, come era da attendersi, quelli da accertamento e controllo (79.031 mld), che, però, risultano in lieve diminuzione rispetto agli anni precedenti (84.998 mld nel 1998, 102.667 mld nel 1999 e 79.620 mld nel 2000). E ciò, evidentemente, più per il loro ridimensionamento in base alle insussistenze accertate (solo –9.304 mld nel 1999, ma +6.455 mld nel 2000 e –14.459 mld nel 2001) e meno per la loro riscossione (che si è aggirata nell'ultimo triennio sul 3%). Anche per quanto riguarda i residui di versamento, le entrate da accertamento e controllo fanno registrare una consistente riduzione (da 22.779 mld a 15.464 mld) a fronte di una flessione piuttosto marginale (23.228 mld nel 2000 e 22.556 mld nel 2001) per il da versare di competenza.

Procedendo ad un'analisi più dettagliata per categoria ed UPB, si evidenzia come la crescita del complesso delle entrate tributarie dipenda soprattutto dalle imposte sul patrimonio e sul reddito, per le quali gli accertamenti sono aumentati del 9,4%, il riscosso di competenza del 7,1% ed i versamenti di competenza del 6,9%. Nell'ambito della categoria, la componente più dinamica è stata l'IRPEG (+17,3% per gli accertamenti, +13,6% per le riscossioni di competenza e +13,7% per i versamenti di competenza). Tale imposta aveva, però, lo scorso anno fatto registrare un notevole arretramento, dopo la crescita del 1999 (-13,1% nel 2000 dopo il +45,3% nel 1999 per gli accertamenti e, rispettivamente, -7,1% e +44,1% per il riscosso di competenza e –2% e +36,7% per i versamenti di competenza), e ciò in buona parte per l'imputazione al Titolo II delle entrate sanzionatorie. Sostenuto anche il ritmo di crescita delle imposte sostitutive (+9,6% per accertamenti e riscosso di competenza e +10% per i versamenti di competenza). Dopo la notevole crescita del 1999 e il limitato ridimensionamento del 2000, sempre per effetto della mancata inclusione nel Titolo I delle entrate sanzionatorie, anche l'IRPEF è stata interessata da una dinamica sensibilmente superiore a quella media (+7% per l'accertato, +5,1% per il riscosso di competenza e +4,6% per i versamenti di competenza). Il

[11] Una differenza ancora più marcata a favore delle entrate da accertamento e controllo si registra per i versamenti di competenza: +22% rispetto a +2,1% per l'ordinaria gestione.

sensibile scostamento che si registra per IRPEG e IRPEF tra la dinamica degli accertamenti e quella delle riscossioni e dei versamenti si spiega con l'accresciuto peso sul totale delle entrate da accertamento e controllo (+105,5% per l'IRPEG e +82,5% per l'IRPEF per quanto riguarda l'accertato), che si caratterizzano per un indice di riscossione molto più basso rispetto alle entrate da ordinaria gestione (11,4% per l'IRPEF e 8,2% per l'IRPEG a fronte, rispettivamente, del 100% e del 99,8%).

Una dinamica coerentemente espansiva la fanno registrare anche le entrate di categoria IV – Monopoli, con gli accertamenti che crescono del 4% circa, il riscosso di competenza il 3,7% ed i versamenti di competenza del 13% (ed infatti il da versare di competenza si riduce a circa un quarto di quello dell'anno precedente).

Positivo, anche se limitato, l'apporto della categoria II – Tasse ed imposte sugli affari per quanto riguarda l'accertato ed il versato di competenza (+1,2%), ma non il riscosso di competenza, che si riduce dello 0,3%. L'andamento della categoria è sostanzialmente dettato dall'IVA, che ha, però, fatto registrare tendenze contrapposte per la componente sugli scambi interni e intracomunitari, che ha visto una variazione del 6,4% circa per gli accertamenti e del 3,4% per il riscosso di competenza e per i versamenti di competenza, con una quota di accertamenti riscossi inferiore a quella del 2000 (94,4% rispetto al precedente 97,2%), e l'IVA su importazioni, interessata da una diminuzione del 7,8% dell'accertato e del 4% del riscosso di competenza e dei versamenti di competenza, grazie, in questo caso, all'aumento della quota di accertamenti riscossi (dal 93,7% del 2000 al 97,5% del 2001). Apporto negativo anche dagli altri tributi indiretti (UPB 1.1.11) che hanno visto diminuire significativamente accertamenti e riscossioni di competenza (-8,5%), ma molto meno i versamenti di competenza (-1,1%), con una quota di accertamenti riscossi elevata e rimasta sostanzialmente invariata (97,7% nel 2000 e 97,8% nel 2201).

Leggermente positivo per i soli accertamenti (+2,3%) l'apporto delle entrate di categoria III – Imposte sulla produzione, consumi e dogane. Negativo, invece, il segno della variazione del riscosso di competenza (-2,3%) e dei versamenti di competenza (-2,5%), e ciò in ragione della diminuzione della quota di accertamenti riscossi (dal 97,1% al 92,7%).

Negative tutte le variazioni della categoria V – Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco, che, dopo la flessione del 27% circa nel 2000, hanno quest'anno visto gli accertamenti e le riscossioni di competenza ridursi solo marginalmente (-1,5%), a differenza dei versamenti, che si sono contratti del 13,6%.

Resta da analizzare l'andamento dei residui, che sono lievitati da 137.674 mld nel 2000 a 144.009 mld nel 2001, come risultato del saldo fra l'aumento dei resti da riscuotere (+14.322

mld) e la diminuzione dei resti da versare (-7.987 mld). A formare i resti da riscuotere (105.989 mld) concorrono in primo luogo tasse ed imposte indirette sugli affari (48.147 mld), e soprattutto l'IVA sugli scambi interni e intracomunitari (39.357 ml), di cui il 61% (28.311 mld) si riferisce all'attività di accertamento e controllo. A proposito dell'IVA, va evidenziata la notevole crescita del da riscuotere (+13.008 mld e +49,4% rispetto al 2000), anche per effetto della flessione dell'indice di riscossione (dal 97,2 al 94,4 % e la conseguente lievitazione del da riscuotere di competenza, che si è raddoppiato rispetto all'esercizio precedente (da 4.417 a 9.174 mld). La riscossione sui residui continua ad essere problematica, posto che, al netto da versare dell'anno precedente il relativo importo risulta negativo per 6.794 mld, in valore assoluto, e per il 29% in termini relativi (e cioè in percentuale del da riscuotere iniziale riaccertato). Ancorché prevalente, ad incidere sulla formazione dei residui da riscuotere delle tasse ed imposte sugli affari non è, però, la sola IVA sugli scambi interni e intracomunitari. Significativo è, infatti, anche l'apporto degli altri tributi indiretti[12] (9.032 mld), ridottosi, però, rispetto all'esercizio precedente (12.512 mld), per effetto dell'accertamento di insussistenze (-2.837 mld) e non della riscossione che, al netto del da versare del 2000, è anch'essa negativa per ben –2.217 mld, in termini assoluti, e –37,1% in termini relativi.

Di dimensioni comparabili anche il peso, sul totale da riscuotere, delle imposte sul patrimonio e sul reddito (46.588 mld, +6.853 mld e +17,2% rispetto al 2000) ed in particolare l'IRPEF (18.057 mld), l'IRPEG (14.114 mld) e l'ILOR (7.351 mld). Un apporto significativo è però dato anche da condoni, sanatorie ed introiti straordinari sui tributi diretti (3.895 mld), con la caratteristica che i tre quarti degli importi riguarda gli esercizi precedenti. Nel caso delle imposte sul patrimonio e sul reddito la riscossione dei residui appare sempre insoddisfacente, ma comunque meno problematica di quella delle tasse e imposte indirette: i residui netti riscossi sono, infatti, quest'anno di segno positivo: 5.205 mld in termini assoluti e 8,8% in termini relativi, ma con notevoli differenziazioni fra l'una e l'altra UPB e imposta (IRPEF 14%, IRPEG –69,4%, ILOR 1,1%, condoni, sanatorie ed introiti straordinari 74,5%).

Decisamente più contenuto il fenomeno dei residui di riscossione per l'accisa e l'imposta erariale di consumo sugli oli minerali, loro derivati, prodotti analoghi e relative sovrimposte di confine[13]: 6.424 mld il da riscuotere 2001 e riscossioni nette dei residui per 1.272 mld in valore assoluto e 24,1% in termini relativi, con un progressivo miglioramento nell'ultimo triennio (15,3% nel 1999 e 21,9% nel 2000).

[12] UPB 1.1.11.1 e UPB 1.1.11.2.
[13] UPB 2.1.2.1 e UPB 2.1.2.2.

Passando ad esaminare i residui di versamento, vanno evidenziati segnali di miglioramento. I residui sono diminuiti, e di un ammontare significativo – da 46.007 mld a 38.020 mld, e cioè del 17,4%. Inoltre, ed è ciò che più conta, è diminuita la quota del da versare sia sul riscosso di competenza (dal 3,7 al 3,5%), sia, ed ancor più, quella del da versare residui (dal 49 al 34,9%). Congruente con questo indicatore di miglioramento della gestione del conto residui è ovviamente anche quello costituito dall'incidenza del da versare residui sul da versare totale, che è diminuita dal 49,5 al 40,7%. Questi miglioramenti hanno interessato tutte le categorie d'imposta, con l'eccezione dei Monopoli, che fanno registrare un aumento dell'incidenza sul totale dei residui da versare (dal 3,5 al 6,1%), ma che si caratterizzano soprattutto per un drastico calo delle riscossioni lorde residui (da 2.269 a 553 mld), di cui non è possibile trovare convincente spiegazione attraverso l'analisi dei dati del consuntivo.

2.4 Entrate extra tributarie (Titolo II).

Le entrate extra tributarie, diversamente dagli esercizi precedenti, non hanno, nel complesso, fatto registrare differenze vistose tra previsioni iniziali e previsioni definitive di competenza: le ultime hanno superato le prime del 9,8%, rispetto al 43% del 2000 ed addirittura al 71,3% nel 1999. Permane, invece, e per le previsioni definitive si amplia, lo scostamento rispetto agli accertamenti, che superano le previsioni iniziali della stessa percentuale dello scorso anno (87,3 %) e le previsioni definitive del 70,6% (31% nel 2000), scostamento, quest'ultimo, che è il più elevato mai fatto registrare dal 1998 in poi (media annua di periodo: 31,6%). Si può, quindi, ritenere che, insieme con le numerose iscrizioni per memoria, permane la sottovalutazione della potenzialità di gettito, dovuta alla scarsa conoscenza che i centri di responsabilità hanno delle gestioni di entrata a loro affidate e della scarsa cura che spesso pongono nel fissare obiettivi e nell'organizzare l'attività di recupero.

A determinare gli scostamenti contribuiscono soprattutto la categoria VII – Proventi di servizi pubblici minori (+37,2% la variazione delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali, +170,7% e +97,3 lo scostamento, rispettivamente, fra accertamenti e previsioni iniziali e fra accertamenti e previsioni definitive) e la categoria XI –Recuperi, rimborsi e contributi (+23,7% la variazione delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali, +146,3% e +99,2% lo scostamento, rispettivamente, fra accertamenti e previsioni iniziali e fra accertamenti e previsioni definitive). Nella fattispecie, i dati della categoria VII riflettono quelli del capitolo 2301 – "*Multe, ammende e sanzioni amministrative inflitte dalle autorità giudiziarie ed amministrative con esclusione di quelle aventi natura tributaria*" – (*u.p.b. 1.2.5: Entrate derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti*), che fa

registrare +62,2% per la variazione delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali, +226% e +101% per lo scostamento, rispettivamente, fra accertamenti e previsioni iniziali e fra accertamenti e previsioni definitive. I valori sopra citati riguardanti la categoria XI sono spiegati, soprattutto in termini relativi, dai capitoli 3342 – "*Somme da introitare per il finanziamento dell'assistenza sanitaria*" – (*u.p.b. 6.2.2: Prelevamenti da conti di tesoreria: restituzioni, rimborsi, recuperi e concorsi vari*) e 3680 – "*Entrate eventuali e diverse concernenti il ministero per i beni e le attività culturali*" – (*u.p.b. 29.2.1: Proventi per l'attività contrattuale ed altri introiti*), i quali, rispettivamente, fanno registrare +22,3% e +25,3% per la variazione delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali, +134% e +141,4% per lo scostamento fra accertamenti e previsioni iniziali, +91,3% e +92,7% per lo scostamento fra accertamenti e previsioni definitive.

I risultati complessivi del Titolo si compendiano, come si è già anticipato nel precedente paragrafo 2.1, in una sensibile diminuzione dell'accertato (-6.310 mld in termini assoluti e –7,4% in termini relativi) e in un vero e proprio crollo delle riscossioni e dei versamenti di competenza (rispettivamente –20.960 mld e –33,8% e –20.570 e –33,5%). In aumento, invece, in ragione della lievitazione dei residui totali (da 80.653 mld nel 2000 a 101.085 mld nel 2001) e soprattutto del totale da riscuotere (da 79.264 a 99.641 mld)[14], le riscossioni lorde residui (da 2,103 a 2.968 mld) ed i relativi versamenti (da 1.408 a 1.825 mld). Le riscossioni residui al netto del da versare dell'anno precedente sono lievemente aumentate in valore assoluto (da 1.521 a 1.579 mld), ma sono ulteriormente diminuite in percentuale del da riscuotere iniziale riaccertato (dal 2,7 al 2,5%). Il che comprova l'esigibilità solo marginale della massa di crediti risultante dal bilancio.

Alla flessione complessiva delle entrate del Titolo ha contribuito soprattutto la categoria VII – Proventi di servizi pubblici minori, che ha visto gli accertamenti diminuire di 17.293 mld (-47%), le riscossioni di competenza di 14.281 (-52,4%) ed i versamenti di competenza di 14.271 (-52,5%). Emblematico, anche se più in termini relativi che assoluti, è al riguardo il capitolo 2360 – "*Vendita di oggetti fuori uso*" - (*u.p.b. 6.2.2*), che registra una diminuzione degli accertamenti di 2 mld (-17,1%), delle riscossioni e dei versamenti di competenza di 3 mld (-21%). Più marcata, come si vede, la flessione per riscossioni e versamenti, spiegata dalla diminuzione di quasi otto punti percentuali dell'indice di riscossione - dal 74,1% del 2000 al 66,6% del 2001. Notevole l'apporto in negativo anche della categoria IX – Prodotti netti di aziende autonome e utili di gestione: -4.768 mld e –48.1 per accertamenti, riscossioni di

[14] E' lievemente aumentato anche il da versare totale, che è passato da 1.389 a 1.447 mld.

competenza e versamenti di competenza. La categoria riflette soprattutto l'andamento del capitolo 2970 – "*Dividendi dovuti dalle società per azioni derivate dalla trasformazione degli enti pubblici nonché utili da versare da parte degli enti pubblici in base a disposizioni normative o statutarie*" – (*u.p.b. 6.2.1: Redditi da capitale*): -4.034 mld e –44,6% per accertamenti, riscossioni di competenza e versamenti di competenza. Poco rilevanti per i risultati complessivi del Titolo le flessioni delle entrate delle categorie VI – Proventi speciali e XII – Partite che si compensano nella spesa[15].

Per le entrate delle categorie X – Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro e XI – Recuperi, rimborsi e contributi si segnalano andamenti contraddittori. Nel primo caso si registra un aumento dell'accertato da 7.758 a 9.999 mld (+2.241 mld e +28,9%), ma il riscosso e i versamenti di competenza, in conseguenza del calo dell'indice di riscossione dal 67,4 al 56,6%, aumentano di appena, rispettivamente, 434 mld (+8,3%) e 432 mld (8,3%). A determinare tale andamento è soprattutto il capitolo 3210 – "*Interessi relativi alla riscossione delle imposte dirette*" – (*u.p.b. 1.2.5*), che registra un aumento dell'accertato da 2.469 a 4.390 mld (+1.921 mld e +78%), ma il cui riscosso ed i cui versamenti di competenza aumentano di appena, rispettivamente, 20 mld (+21,4%) e 18 mld (+21,4%). Per le entrate di categoria XI la difformità di andamento fra le varie voci dell'entrata è ancora più rilevante e marcata: mentre l'accertato, in rapida crescita già nel 2000[16], è lievitato di ben 13.803 mld (+54%), da 25.557 a 39.360 mld, il riscosso di competenza è diminuito di 2.079 mld (4.278 mld nel 2000) in valore assoluto e del 14,4% (22,9% nel 2000) in termini relativi. Più contenute le riduzioni per i versamenti di competenza (-1.747 mld e –12,5%, rispetto a –4.539 mld e 24,5% nel 2000). Come per l'analisi precedentemente descritta riguardante gli scostamenti tra previsioni ed accertamento, anche in questo caso c'è un capitolo che governa l'andamento della categoria XI, ed è il già citato 3342[17]: mentre l'accertato è aumentato di 3.527 mld (+53,2%), da 6.630 a 10.158 mld, il riscosso ed i versamenti di competenza sono diminuiti, rispettivamente, di 942 mld (-19,6%) e 703 mld (-15,4%).

Un discorso a parte, ed ancora diverso, va fatto per le entrate extra tributarie di categoria VIII – Proventi dei beni dello Stato, per le quali l'accertato, peraltro da sempre piuttosto

---

[15] Per i proventi speciali gli accertamenti sono diminuiti da 1.406 a 1.450 mld (-56 mld e –4%), le riscossioni di competenza sono diminuite di 66 mld, i versamenti di competenza di 65 mld. Per la categoria XII l'accertato si è ridotto da 3.515 a 3.385 mld (-130 mld e 3,7%), mentre le riscossioni di competenza sono diminuite di 157 mld ed i versamenti di competenza di 168 mld.

[16] Nel 2000 gli accertamenti erano stati pari a 25.557 rispetto ai 19.835 mld del 1999 ed agli 11.647 mld del 1998, che aveva fatto registrare l'importo più basso a partire dal 1994, passando per la punta di 28.109 mld raggiunta nel 1995.

[17] "*Somme da introitare per il finanziamento dell'assistenza sanitaria*" – (*u.p.b. 6.2.2: Prelevamenti da conti di tesoreria: restituzioni, rimborsi, recuperi e concorsi vari*)

modesto, è stato interessato da una riduzione relativamente significativa: -14,3%, da 746 a 640 mld. Insieme con l'accertato sono diminuiti anche, sia il riscosso (-63 mld e -9,5%) che i versamenti di competenza (-49 mld e -7,8%), nonostante l'indice di riscossione abbia avuto un incremento, passando dall'88,9 al 93,9%. E ciò, per effetto dell'andamento del capitolo 2650 – "*Entrate eventuali diverse della Direzione Generale del Demanio*" – (*u.p.b. 1.2.5*): -62,8% (-50 mld) per quanto riguarda l'accertato, -15,6% (–3 mld) per il riscosso e –14% (-2 mld) per i versamenti di competenza.

Notevoli le differenze anche per quanto riguarda i residui attivi, che per il complesso del Titolo sono costituiti per il 98,6% da resti da riscuotere e che, dopo il salto nel 2000 da 32.469 a 80.653 mld[18], hanno fatto registrare un'ulteriore lievitazione di oltre un quarto (a 101.088 mld). Per entrambi gli anni l'aumento si spiega in buona parte con l'imputazione degli importi relativi alle entrate sanzionatorie che fino al 1999 erano state contabilizzate fra le entrate tributarie. Ed infatti, la categoria che ha maggiormente contribuito a determinare questa lievitazione è la categoria XI – Recuperi, rimborsi e contributi, i cui residui attivi, dopo essere saliti da 2.792 mld nel 1999 a 37.196 mld nel 2000[19], nel 2001 sono ulteriormente aumentati a 62.516 mld, con un incremento, quindi, di +25.320 mld. La spiegazione di tutto ciò è costituita dall'andamento dei capitoli 3312 – "*Sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette*" – e 3313 – "*Sanzioni relative alla riscossione delle imposte indirette*" – (entrambi appartenenti all'*u.p.b. 1.2.5*), i quali incrementano i residui attivi rispettivamente di 5.145 e 7.651 mld. Un consistente apporto in aumento è venuto anche dalla categoria X – Interessi su anticipazioni e crediti vari del tesoro (+2.946 mld), nonostante l'accertamento di insussistenze per 3.517 mld (l'anno prima erano state accertate insussistenze per 2.425 mld). Anche in quest'ultimo caso, come abbiamo visto in precedenza, la categoria X riflette l'andamento del già ricordato capitolo 3210[20], che fa registrare un aumento dei residui attivi di 3.820 mld.

L'aumento dei residui attivi del Titolo sarebbe stato ancora maggiore se non ci fosse stata la riduzione di 7.900 mld dei resti della Categoria VII – Proventi di servizi pubblici minori, in cui lo scorso anno erano state contabilizzate le entrate dalla concessione di licenze UMTS e che è stata interessata dalla registrazione nel 2001 di insussistenze per 14.139 mld (che fanno seguito a quelle del 2000 per un importo di 4.306). Nulli i residui della categoria IX – Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni, marginale la diminuzione dei residui della categoria VI – Proventi speciali (-17 mld) ed altrettanto marginali gli incrementi della categoria

[18] Anche per effetto di sopravvenienze pari a 18.845 mld.
[19] Grazie, soprattutto, alla contabilizzazione di sopravvenienze per 11.858 mld.
[20] "*Interessi relativi alla riscossione delle imposte dirette*" – (*u.p.b. 1.2.5*)

VIII – Proventi dei beni dello Stato (+22 mld) e della categoria XII – Partite che si compensano nella spesa (+63 mld).

Per quanto riguarda, infine, i risultati della riscossione dei residui al netto del da versare dell'anno precedente, che per il complesso del Titolo II è stata nel 2001 in linea con la media del biennio precedente (2,5%) del da riscuotere iniziale riaccertato, essi sono influenzati da quanto si registra per le entrate delle categorie con la maggiore incidenza di residui, e cioè la XI – Recuperi, rimborsi e contributi (2,0% la quota netta di accertamenti riscossi), la VII – Proventi di servizi pubblici minori (1,3%) e X –Interessi su anticipazioni e crediti vari del tesoro (4,3%). Per il peso limitato che hanno sui residui del Titolo, le categorie VI e XII non riescono, con i loro tassi di riscossione residui netti abbastanza elevati (rispettivamente 23,2% e 44,8%) a far migliorare, se non in misura marginale, la media delle entrate extra tributarie.

2.5 Entrate in conto capitale (Titolo III).

Le entrate di Titolo III hanno fatto registrare solo un marginale recupero rispetto al 2000, quando l'accertato si era ridotto del 68,4%, da 39.542 mld nel 1999 – l'importo massimo mai raggiunto – a 12.335 mld. Nel 2001, infatti, gli accertamenti sono aumentati a 14.574 mld, con una variazione del +2.059 mld in valore assoluto e +16,4% in termini relativi. Per le entrate di questo Titolo, in ragione della prevalente modalità di riscossione (accertamento contestuale), le differenze fra accertamenti, riscossioni e versamenti non sono rilevanti. Sono, per converso, notevoli gli scostamenti fra previsioni definitive e previsioni iniziali e fra accertamenti e previsioni iniziali. Nel 2001 le previsioni definitive hanno superato quelle iniziali del 203,5%, mentre gli accertamenti hanno superato le previsioni iniziali del 232,4% e quelle definitive del 9,6%. Si tratta di differenze che si spiegano quasi per intero con l'andamento delle entrate della categoria XIII – Vendita di beni ed affrancazione di canoni che sono state finora inizialmente iscritte per lo più per memoria, laddove proprio perché rappresentano l'esito di un'azione programmata ed organizzata dell'Amministrazione dovrebbero comportare la fissazione di precisi obiettivi ai quali ex post commisurare i risultati conseguiti.

3. Gestione della spesa.

3.1 La spesa statale nel periodo 1992-2001.

Il risanamento dei conti pubblici è stato avviato, come è noto, a partire dalla manovra di finanza pubblica per il 1993.

Per una migliore valutazione delle tendenze dei diversi comparti di spesa e del loro effettivo grado di controllabilità, si ritiene di assumere come anno base il 1992.

Allo scopo sono state elaborate le tavole 3.1 e 3.1 E in cui viene riassunta, in lire e in euro, l'evoluzione dei principali aggregati di spesa nel periodo 1992-2001.

In una ottica di continuità con la metodologia utilizzata nelle precedenti relazioni e al fine di consentire l'omogeneità dei confronti, i consuntivi dal 1993 al 2001 sono depurati dei dati relativi a partite regolatorie che non esprimono l'effettiva attività gestoria dell'anno di riferimento, mentre il rendiconto dell'anno base non include poste di tale natura.

E' da aggiungere che il 2000 ha segnato una forte discontinuità legata alla nuova impostazione del bilancio dello Stato secondo lo schema di classificazione stabilito dal Sec 95.

Ciò ha comportato una ridistribuzione degli oneri fra i tre titoli della spesa.

Ne risulta ampliata l'area delle spese correnti ora gravate dai contributi in conto interessi e dalla quota per interessi dei mutui contratti da regioni ed enti locali con la Cassa depositi e prestiti, con onere a totale carico dello Stato, nonché quella del rimborso delle passività finanziarie in cui – oltre alle somme destinate al fondo ammortamento dei titoli di Stato – figurano le quote di ammortamento dei mutui stessi. Si è ridotto, per contro, il comparto del conto capitale.

Pur in presenza di tali mutamenti si è ritenuto di non procedere ad operazioni di riclassificazione della spesa dei precedenti esercizi – resa, fra l'altro, ardua per la presenza di numerosi capitoli ad oggetto promiscuo – assumendo nella costruzione della serie storica le risultanze ufficiali dei consuntivi del periodo 1992-2001.

Dimensioni e composizione del bilancio dello Stato – al di là delle differenziate dinamiche gestionali dei diversi settori – si sono modificate anche per effetto di significativi interventi di riforma in cruciali aree di spesa, che hanno portato a nuovi assetti della finanza sanitaria, previdenziale, regionale e locale.

Rispetto all'anno base la spesa finale di competenza scende, in rapporto al PIL dal 41,8 al 32,3 %, mentre di oltre nove punti e mezzo risulta inferiore l'incidenza dei rispettivi pagamenti (dal 40,5 al 30,9%).

S'interrompe, peraltro, la linea discendente nel confronto con gli esiti del 2000, che esponevano un livello di impegni e pagamenti inferiore rispettivamente di mezzo punto e di un punto.

Si ferma la discesa della spesa per interessi, la cui incidenza sul PIL (6,4%) è comunque diminuita di cinque punti negli ultimi otto anni, concorrendo in misura decisiva al ridimensionamento della spesa corrente (nove punti sull'anno base), che si è giovata anche dello spostamento degli oneri di alcuni settori al di fuori del bilancio dello Stato.

Resta ancora di oltre mezzo punto al di sotto del livello del 1992 la spesa in conto capitale (4,1% in rapporto al PIL).

3.2 La struttura del bilancio.

Si è avviato in sede parlamentare, su impulso del Governo, un processo di revisione della normativa contabile, che investe anche l'attuale struttura del bilancio in vista di un miglioramento della trasparenza e della leggibilità dei dati.

Spingono in tale direzione, da un lato, le profonde modifiche del titolo V della Costituzione e, dall'altro, i vincoli di carattere europeo. Sembra così privilegiarsi l'aspetto conoscitivo del bilancio, slegandolo apparentemente dai profili gestionali, che ne rappresentano gli indispensabili materiali informativi.

Del resto una sostanziale modifica della struttura del bilancio è stata introdotta con la legge n. 94/97 che ha immesso nel sistema contabile il bilancio politico, oggetto dell'approvazione parlamentare, ha previsto elementi di elasticità nella gestione dei fondi assegnati con le unità previsionali di base, ha ridefinito la classificazione economica e funzionale per consentire un migliore raccordo con gli altri aggregati di finanza pubblica.

Il modello delineato dalla legge n. 94/97 è stato finora attuato in maniera insoddisfacente con una pressoché meccanica riaggregazione dei preesistenti capitoli nelle unità previsionali di base.

Non c'è dubbio, infatti, che i progressi compiuti sul versante della struttura del bilancio e della connessa valorizzazione della funzione deliberativa del Parlamento sono stati nettamente inferiori alle attese. Nei fatti le unità previsionali di base (così come vengono costruite) non forniscono un valore aggiunto a livello conoscitivo né riescono ad incidere sull'operatività dell'Amministrazione statale.

E' anche vero che, in materia di trasparenza dei conti, la riforma del 1997 recava significative innovazioni, a partire dal raccordo bilancio-tesoreria, finora rimaste sulla carta. Senza adeguate misure di accompagnamento (tra cui una completa rivisitazione delle norme di

contabilità e l'adozione di coerenti schemi organizzativi ed operativi) lo stesso ipotizzato passaggio ad un bilancio di tipo economico potrebbe essere di per sé non risolutivo. L'esigenza maggiore resta quella di un ulteriore e significativo intervento sulla classificazione del bilancio "politico", sottoposto all'approvazione del Parlamento, per recuperarne anche le funzioni di guida dell'attività gestionale.

3.3 Il problema delle regolazioni debitorie.

Le partite regolatorie si stanno progressivamente trasformando in una componente di spesa quasi strutturale. Il fenomeno è alimentato da una pluralità di cause e di strumenti: legge finanziaria (fondo globale); specifiche norme di legge; effetti della disciplina sulla cancellazione dei residui passivi; tendenziale ridimensionamento del ruolo della tesoreria. La crescente emersione di tali partite – in parte legata proprio alla tardiva contabilizzazione in bilancio di operazioni di tesoreria, con conseguenti effetti distorsivi sulla reale rappresentatività dei precedenti conti annuali – pur orientata a condivisibili ragioni di trasparenza, finisce per offuscare gli effettivi andamenti gestori e per sminuire la significatività del confronto delle risultanze dei diversi esercizi finanziari.

D'altra parte in tale contesto è necessario tener fermo il principio di simmetria delle regolazioni fra previsioni e consuntivo, non sempre puntualmente rispettato.

La questione delle regolazioni contabili assume uno specifico rilievo sia per le dimensioni quantitative che per l'indeterminatezza dei confini che definiscono il fenomeno e può costituire il modo per eludere il vincolo del saldo netto da finanziare ed incidere sulla stessa congruità degli strumenti di copertura.

Ciò è evidente dall'esame dei diversi documenti sottoposti all'esame del Parlamento: previsioni e consuntivi sono infatti rappresentati secondo definizioni al lordo o al netto delle regolazioni e di altre partite, ora includendo ora escludendo alcune voci, senza alcuna esplicitazione dei criteri di scelta.

Ne viene così complicata l'analisi del rendiconto generale, nel quale continua a non essere data adeguata visibilità al fenomeno.

Favorirebbe comunque la trasparenza dei conti un compiuto censimento delle partite debitorie in sospeso, accompagnato con una illustrazione delle cause della loro formazione, che mal di concilia con i principi di veridicità e di annualità del bilancio.

Ciò anche allo scopo di predisporre un piano di smaltimento degli oneri pregressi, da imputare a specifici capitoli di bilancio.

3.4 Lo sviluppo delle previsioni di bilancio.

L'esito gestionale del 2001 risente della dinamica previsionale che ha interessato – seppure con un trend calante rispetto ai due esercizi precedenti – i diversi aggregati di bilancio.

Sulla competenza il divario tra previsioni definitive e previsioni iniziali sfiora i 31.000 mld in termini di spesa finale e i 42.000 mld rispetto alla spesa complessiva, gravata di maggiori oneri (11.000 mld) per il rimborso delle passività finanziarie.

La variazione più ampia riguarda la spesa corrente (+18.000 mld), sostenuta soprattutto da trasferimenti e poste correttive (+20.000 mld), e, in misura inferiore, anche dalle categorie "consumi intermedi" (+5.730 mld), "interessi passivi e redditi da capitale" (+4.886 mld) e "redditi da lavoro dipendente" (+2.960 mld).

Una oscillazione di circa 13.000 mld espongono le dotazioni di conto capitale, spinte dal complesso dei trasferimenti (più di 9.500 mld).

La restante parte dell'incremento previsionale riguarda le "acquisizioni di attività finanziarie" (+1.939 mld) e gli "investimenti fissi lordi e acquisti di terreni (+1.596 mld).

Dimensioni superiori, come di consueto, presenta lo sviluppo delle autorizzazioni di cassa (circa 53.000 mld per la spesa finale, oltre 74.000 mld per la spesa complessiva, di cui 21.000 mld relativi al rimborso delle passività finanziarie), cosicché la forbice tra previsioni definitive di cassa e quelle di competenza passa da 19.000 a 42.000 mld sulla spesa finale.

Anche sul versante della cassa l'incremento delle previsioni per la spesa finale è trainato dalla parte corrente (oltre 34.000 mld) in buona misura riferita a trasferimenti e poste correttive.

Crescono anche le previsioni per "interessi passivi e redditi da capitale" (+9.150 mld); "consumi intermedi" (+7.465 mld) e "redditi da lavoro dipendente" (+5.220 mld).

D'altra parte il conto capitale registra una dinamica previsionale di poco inferiore a 19.000 mld.

Più del 70% di tale incremento si riferisce alle diverse componenti dei trasferimenti, mentre s'accrescono anche "investimenti fissi lordi e acquisti di terreni" (+3.351 mld) e "acquisizioni di attività finanziarie" (+1.967 mld).

L'alimentazione delle dotazioni di cassa si è giovata anche nel 2001 dell'apposito fondo di riserva, che costituisce una delle innovazioni introdotte dalla legge n. 94/97. La consistenza del fondo è quasi triplicata in pochi anni (passando da 8.022 mld del 1997 a 22.867 mld nel 2001)[21] Si registra, peraltro, una ulteriore caduta dell'indice di utilizzazione (72,6%), cosicché

[21] Non ha avuto alcuno sviluppo in termini previsionali nel 2001 il Fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente,che non era stato dotato di risorse in sede di bilancio di previsione. Nel 2000 il fondo stesso provvisto di 355 mld è stato sostanzialmente sterilizzato in corso di esercizio.

solo 1.464 mld dei 7.687 mld aggiunti con variazioni di bilancio sono stati affettivamente movimentati.

Ciò depone, a posteriori, per una integrazione non necessaria della cassa rispetto alle effettive esigenze funzionali.

I prelevamenti dal fondo in esame sono ammontati a 16.464 mld.

Nella tavola 3.2 viene fornito il quadro di utilizzazione del fondo per Ministeri e categorie.

Circa i due terzi del fondo di riserva sono serviti ad integrare gli stanziamenti per i trasferimenti (correnti ed in conto capitale). La restante parte è stata assorbita, in prevalenza, per implementare le autorizzazioni per "investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni", "consumi intermedi" e "redditi da lavoro dipendente".

L'80% delle integrazioni di cassa è concentrato sul Ministero del tesoro ed è legato, in gran parte, alle competenze nel settore dei trasferimenti.

3.5 Sintesi della gestione[22].

3.5.1 Anche nel 2001 i dati di consuntivo includono regolazioni contabili e debitorie, nonché poste legate a particolari procedure di contabilizzazione, con cui sono contestualmente rappresentate partite di entrata e di spesa (rimborsi Iva, operazioni legate al Fondo ammortamento titoli di Stato). Si tratta di importi di grande consistenza, raggiungendo per la spesa complessiva[23] il valore di 91.149 mld per gli impegni e di 99.561 mld per i pagamenti (a fronte rispettivamente di 84.494 e di 80.727 mld del consuntivo 2000).

Per una migliore visibilità degli effettivi esiti gestionali, il confronto con i precedenti esercizi viene effettuato con i dati della serie netta delle spese di bilancio.[24]

Il dato di fondo è costituito dalla generalizzata espansione sia degli impegni sia dei pagamenti, compresa la spesa per interessi per la quale si interrompe il trend regressivo avviato nel 1997.

Crescono, in tale contesto, la spesa corrente (+5,3 e +6,2%), la spesa in conto capitale (+12,7 e +19,9%), la spesa finale (+6,2 e +7,5%) e, in termini assoluti, soprattutto, la spesa complessiva (+97.500 +105.000 mld), sospinta da 40.000 mld di oneri aggiuntivi per il rimborso delle passività finanziarie.

---

[22] Nella successiva illustrazione dei dati sono spesso indicati due importi e due percentuali:i primi riguardano nell'ordine impegni e pagamenti; le seconde indicano i relativi scostamenti sugli anni precedenti.

[23] Il valore di tali poste sulla spesa finale ammonta a 73.823 mld sulla competenza e a 82.129 mld sulla cassa

[24] Per completezza di informazione si è predisposta la tavola 3.3, in cui si prospettano i più significativi dati della gestione per operazioni finali di spesa, espressi al lordo delle partite contabili e debitorie.

L'incremento della parte corrente è alimentato dagli oneri per interessi che, dopo quattro anni di consecutiva flessione, tornano a salire (+8.000 e +13.000 mld; +5,8 e +9,4%).

Anche per il combinato effetto di taluni rinnovi contrattuali e della ritardata contabilizzazione di una quota di spesa del 2000, s'incrementano di 12.620 e di 13.065 mld (compreso il versamento dell'Irap) gli oneri per i redditi da lavoro dipendente, nonostante lo spostamento della spesa per il personale delle Agenzie fiscali nella voce trasferimenti. La crescita delle spese di funzionamento viene frenata dalla flessione dei "consumi intermedi", oggetto delle misure di risparmio della legge finanziaria.

Oneri supplementari di 12.200 e 13.200 mld si distribuiscono fra l'area dei trasferimenti e le poste correttive e compensative, alimentate dal piano di smaltimento dei rimborsi dei crediti di imposta.

Lo sviluppo del conto capitale è parimenti trainato dall'area dei trasferimenti (+6.800 e +7.650 mld), ma anche le altre componenti di spesa mostrano andamenti espansivi.

Crescono, infatti, gli investimenti diretti (+1.100 e +1.700 mld) e ancor più gli oneri per acquisizioni di attività finanziarie (+1.600 e +2.500 mld).

3.5.2 La crescita dei pagamenti per operazioni finali di bilancio risulta (tavola 3.4) pari ad oltre 83.000 mld ed è dovuta per quasi il 72% agli esiti gestionali della parte corrente.

Ne deriva, fra l'altro, un incremento di circa quattro punti e mezzo (dal 90,3 al 94,7%) del livello di utilizzo delle autorizzazioni di cassa relative alla stessa spesa corrente. Ne beneficia anche la spesa finale che passa dall'88,7 al 92,4%.

In ripresa si mostra, d'altra parte, il coefficiente della spesa in conto capitale (da 75,3 a 77,1%), attestato comunque ben al di sotto del valore segnato nel 1999.

Recupera anche l'indice di smaltimento degli stanziamenti di competenza, tornato a superare, dopo quattro anni la quota dell'80%. Forte è la ripresa del valore del conto capitale (48,4%), precipitato a 35,7% nel precedente esercizio, mentre sale di sei punti l'indice di parte corrente.

Prosegue, invece, la discesa (dal 47,8 al 46,1%) del tasso di smaltimento dei residui inerenti alla spesa finale, che riflette il simultaneo calo dei valori della parte corrente (dal 61,5 al 59,7%) e del conto capitale (dal 32,8 al 31,9%).

Si eleva di quattro punti l'incidenza dei pagamenti sulla massa spendibile riferita alla spesa finale (dal 71,1 al 75,1%), al cui interno risale l'indice del conto capitale (dal 34,2 al 39,7%) e, in misura meno ampia, quello della parte corrente (dal 79,6 all'84,4%).

3.5.3 La forte espansione dei pagamenti riesce – anche per l'accresciuta consistenza della massa spendibile – solo a contenere l'ulteriore crescita dei residui passivi, che si avvicinano alla soglia dei 262.000 mld.

Quelli per operazioni finali di bilancio (254.113 mld) presentano (tavola 3.5) un incremento di circa 8.000 mld, alimentato in misura prevalente dalla gestione del conto capitale (+10.300 mld), mentre i resti di parte corrente (123.039 mld), in calo di 2.600 mld, diventano minoritari.

Circa l'89% del totale dei residui relativi alla spesa finale è rappresentato dai residui propri (225.652 mld), che per il loro maggiore grado di liquidabilità costituiscono potenzialmente un'insidia per la tenuta dei conti pubblici.

I residui di stanziamento, nonostante siano stati sottoposti per il quinto anno consecutivo a specifiche misure di riduzione, registrano un incremento di 750 mld.

La lievitazione dei residui passivi è favorita, peraltro, dalla formazione (tavola 3.6) di un volume di economie nettamente inferiore a quello del precedente esercizio e alla media dei precedenti quattro anni. D'altra parte, le economie sulla gestione dei residui presentano un valore (4.627 mld) di poco inferiore a quello del 2000.

3.6 Analisi economica.

3.6.1 Il comparto dei trasferimenti.

Le risultanze di consuntivo registrano, come dato significativo, l'ulteriore allargamento dell'area dei trasferimenti (+27.628 mld per gli impegni lordi; +42.593 mld per i pagamenti).

Su tale fenomeno incidono, da un lato, gli effetti della riclassificazione di talune importanti voci di spesa (come l'inserimento dell'aggregato in esame delle Agenzie fiscali) e, dall'altro, l'attuazione del federalismo amministrativo.

Nel 2001 il parziale avvio del federalismo fiscale – che a regime dovrebbe comportare il ridimensionamento del bilancio statale – non ha influito in misura determinante sul livello dei trasferimenti, essendosi sostanzialmente tradotto in una diversa composizione dei fondi assegnati alle Regioni da destinare alla spesa sanitaria. Come si è sottolineato nella precedente relazione, notevole è stato l'impatto della riclassificazione della spesa – sulla base dell'applicazione dei criteri del Sec 95 - sul comparto dei trasferimenti, oggetto di una estesa ristrutturazione delle sue componenti di parte corrente ed in conto capitale.

In tale ottica s'inquadra, fra le maggiori innovazioni, la istituzione del nuovo comparto delle Amministrazioni pubbliche, in cui figurano i flussi destinati alle Amministrazioni centrali

(compresi quelli per gli organi costituzionali e per il funzionamento della Presidenza del Consiglio), alle Amministrazioni locali (che includono, fra l'altro, le somme destinate a regioni, comuni e province) e agli enti di previdenza.

L'evoluzione dei pagamenti nell'area dei trasferimenti s'incrocia con la gestione di tesoreria ed il livello delle erogazioni è di fatto legato alle giacenze sui conti intestati ai singoli enti.

I trasferimenti complessivi (tavola 3.7) raggiungono il cospicuo ammontare di 387.681 mld sulla competenza e di 377.006 mld sulla cassa.

Non si sposta sostanzialmente la loro incidenza (46,3 e 45,7%) sulla spesa finale, parimenti espansiva nel 2001. In crescita risulta, infine, la quota dei trasferimenti sul PIL (dal 16 al 16,5 per gli impegni; dal 14,8 al 16% per i pagamenti).

3.6.1.1 L'aggregato di maggiori dimensioni è costituito dai "trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche", che espone anche un forte incremento degli oneri rispetto all'anno precedente (da 302.892 a 330.980 mld e da 282.690 a 330.596 mld). Esso ricomprende, fra l'altro, i trasferimenti alle Amministrazioni centrali (compresi gli organi costituzionali), alle regioni, ai comuni e alle province, alle Università e ad altri enti locali, agli enti di previdenza.

I trasferimenti alle Amministrazioni locali (175.341 e 179.637 mld) rappresentano la voce prevalente, assorbendo oltre la metà del totale. Al loro interno risulta maggioritaria la spesa per le Regioni (125.108 e 126.334 mld) che presenta un accelerato sviluppo soprattutto in termini di cassa, esponendo pagamenti aggiuntivi per circa 15.500 mld.

La spesa sanitaria di parte corrente composta dal fondo sanitario nazionale (ridotto in corso di esercizio), dalle risorse legate ad una prima attuazione del federalismo fiscale (ritagliate dallo stesso fondo) e dalla quota integrativa di finanziamento legata alle minori entrate IRAP ammonta a 58.658 e 60.772 mld, alimentando in buona misura i trasferimenti correnti alle regioni (112.805 e 115.318 mld).

Crescono le risorse assegnate al Fondo attuazione ordinamento delle regioni a statuto speciale (18.732 e 19.611 mld), mentre risultano in flessione le assegnazioni al Fondo di compensazione interregionale in favore delle Regioni a statuto ordinario (232 e 2.133 mld). Un calo espone, d'altra parte, la contabilizzazione delle regolazioni con le Regioni Sicilia e Sardegna (da 13.888 a 12.113 mld). Sempre nella parte corrente figurano assegnazioni ai Fondi relativi al federalismo amministrativo (3.341 e 3.698 mld) nonché il ripiano dei deficit della spesa sanitaria di esercizi pregressi (1.545 e 2.071 mld).

Registrano una accelerazione i flussi del conto capitale (da 9.439 a 12.303 mld e da 4.918 a 11.016 mld), anche grazie all'apporto del Fondo per il federalismo amministrativo (3.276 e 3.698 mld). Sono ricompresi nello stesso aggregato, fra l'altro, interventi per l'edilizia sanitaria (1.921 e 384 mld) e per la tutela del rischio idrogeologico (250 e 186 mld), nonché assegnazioni al Fondo per il sostegno alle locazioni (650 e 400 mld) e somme per la copertura dei disavanzi delle aziende di trasporto (925 mld).

Lievitano i trasferimenti complessivi a comuni e province (34.345 e 37.707 mld) per la simultanea crescita della spesa corrente (da 19.012 a 25.493 e da 19.235 a 28.882 mld) e della spesa in conto capitale (da 7.158 a 8.852 e da 8.669 a 8.885 mld).

La parte corrente è alimentata, soprattutto, dalla dinamica del fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli enti locali (da 12.189 a 17.807 e da 13.564 a 20.101 mld), mentre le minori erogazioni del fondo consolidato (-1.524 mld) sono in parte compensate dall'incremento del fondo perequativo (+850 mld). L'intenso incremento delle erogazioni agli enti locali sconta anche gli effetti della chiusura di anticipazioni concesse in anni precedenti dalla Banca d'Italia agli enti stessi. Figurano nell'aggregato anche i contributi ai comuni per le spese degli uffici giudiziari (410 e 224 mld) e le assegnazioni al Fondo per il reddito minimo di inserimento (350 e 253 mld). La voce di spesa più importante del conto capitale è segnata dal Fondo per lo sviluppo degli investimenti dei comuni (4.479 e 5.311 mld).

Una notevole consistenza finanziaria (14.838 e 14.621 mld) registrano i trasferimenti agli "enti locali produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali", spinti dal Fondo di finanziamento ordinario delle Università (11.983 e 11.866 mld) e dal Fondo per l'edilizia universitaria (692 mld).

Per oltre un terzo incidono sull'aggregato Amministrazioni pubbliche i trasferimenti agli enti previdenziali (120.331 e 118.415 mld). Crescono moderatamente gli oneri di parte corrente (115.869 e 113.801; +2,1 e +2,9%), che riguardano in buona parte i flussi destinati all'INPS per il sostegno delle gestioni previdenziali (in complesso 50.200 e 50.187 mld) e per il pagamento delle pensioni di invalidità (16.600 mld). Figurano nell'aggregato previdenziale anche il contributo (5.000 mld) per la copertura del disavanzo del fondo pensioni delle Ferrovie dello Stato; il rimborso (770 mld) all'Istituto postelegrafonici per il trattamento di quiescenza del personale dipendente delle Poste italiane; un apporto di 2.154 mld alla gestione separata dei trattamenti pensionistici istituita presso l'INPDAP; l'assegnazione di 3.102 mld agli enti previdenziali per gli arretrati sui trattamenti pensionistici derivanti dalle note sentenze della Corte Costituzionale. Sul versante del conto capitale (4.462 e 4.614 mld) la gran parte delle

risorse è assorbita dalle assegnazioni all'INPS per il fondo occupazione (2.977 e 3.728 mld) e per gli sgravi in forma capitaria per il Mezzogiorno (1.470 e 886 mld).

S'incrementano notevolmente i trasferimenti complessivi in favore delle Amministrazioni centrali (35.298 e 32.534 mld; +47,6 e +73,4%), trainati, soprattutto, dall'evoluzione della parte corrente (15.588 e 14.412 mld; +159,9 e +141,9%), che risente anche della inclusione delle Agenzie fiscali. I fondi trasferiti a queste ultime, agli organi costituzionali, alla Presidenza del Consiglio, alla Corte dei conti, al Consiglio di Stato e ai TAR assommano a 10.960 e a 10.214 mld. La parte residua è pressoché integralmente assorbita dagli "enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica" (3.021 e 2.634 mld) nonché dagli "enti di ricerca" (1.169 e 1.139 mld).

La maggior parte della spesa resta, comunque, concentrata sul conto capitale (19.710 e 18.122 mld) ed è assegnata in larga misura agli "enti produttori di servizi e di regolazione dell'attività economica (14.293 e 12.851 mld), con una quota maggioritaria assegnata all'ENAS (6.959 e 5.358 mld) e al Fondo per le politiche comunitarie (6.603 e 6.503 mld). Le residue risorse sono destinate prevalentemente agli enti di ricerca (4.202 e 4.180 mld).

3.6.1.2 I trasferimenti complessivi alle famiglie subiscono una ulteriore flessione (da 13.925 a 8.135 mld e da 14.131 a 8.045 mld). L'effetto regressivo è determinato dalla parte corrente che scende da 13.636 a 7.644 e da 13.775 a 7.634 mld. Ciò per la caduta (da 7.213 a 540 mld) delle regolazioni debitorie relative alle pensioni di invalidità.

Sostanzialmente invariata risulta la spesa per "pensioni di guerra ed altri assegni vitalizi" (2.069 mld).

Figurano, inoltre, nell'aggregato assegnazioni alla CEI per 1.477 mld, ai partiti politici per 165 mld e agli Istituti di patronato ed assistenza sociale per 478 e 321 mld.

Una forte accelerazione registrano gli oneri del conto capitale (+69,5 e +15,6%) che pure restano marginali in termini assoluti (491 e 411 mld). L'area di spesa più consistente è rappresentata da contributi ed interventi per il patrimonio culturale non statale (243 e 174 mld).

3.6.1.3 In calo, per effetto anche della fuoriuscita di alcune poste di spesa legate al federalismo amministrativo, risultano i trasferimenti complessivi alle imprese (29.724 e 24.957 mld). La riduzione riguarda in maniera generalizzata sia la parte corrente (11.453 e 10.783 mld; -24,1 e -31,1%) che il conto capitale (18.271 e 14.174 mld; -8,7 e -16%).

In quest'ultimo aggregato il taglio delle risorse interessa le imprese private (15.917 e 12.412 mld; -12,1 e -18,1%), finanziate in buona misura attraverso il "Fondo per gli investimenti agevolati alle imprese" (8.236 e 5.933 mld).

In crescita risultano, invece, i fondi destinati alle imprese pubbliche (2.354 e 1.762 mld; +23,6 e +2,2%), che restano comunque nettamente minoritari.

3.6.1.4 Moderatamente espansivi risultano i trasferimenti all'estero – fortemente incisi nel precedente esercizio dalla nuova classificazione della spesa con lo spostamento in una nuova distinta categoria delle assegnazioni alla CEE a titolo di risorsa completamente basata sul prodotto nazionale lordo – che si assestano sull'importo di 3.288 e 2.859 mld.

La quota maggioritaria di spesa è costituita dalla parte corrente (2.777 e 2.397 mld; +2,3 e +1,5%), in cui sono allocate le risorse destinate agli organismi internazionali, agli aiuti ai paesi in via di sviluppo e agli accordi ACP.

Quasi si pareggia il livello degli impegni e dei pagamenti del conto capitale (511 e 462 mld; -1,8 e +6,3%), in cui figurano oneri per accordi internazionali nel campo della ricerca scientifica (217 mld) e per il trattato di pace (100 mld), nonché contributi all'EUMETSAT per 70 mld.

3.6.1.5 Si triplicano gli impegni e quasi si quintuplicano gli "altri trasferimenti in conto capitale" (15.555 e 10.549 mld), trainati dal ripiano dei debiti pregressi delle ASL (7.000 mld), impropriamente inserito nel titolo II della spesa.

Tale posta debitoria fa lievitare i flussi verso le Amministrazioni pubbliche (da 1.903 a 10.323 e da 1.708 a 9.839 mld).

La voce residuale registra impegni per 4.841 mld e pagamenti per 18 mld. Crescono del 43,7% i pagamenti in favore delle imprese (692 mld), cui fa riscontro un calo degli impegni (390 mld; -15,9%).

In tale categoria residuale figurano fra l'altro, spese riguardanti calamità naturali di varia natura (1.659 e 1.532 mld), contributi per l'ammortamento di mutui contratti dalle Regioni a seguito di eventi calamitosi (801 e 777 mld), nonché somme accantonate sul fondo da ripartire per interventi nelle aree depresse (1.840 mld), sul fondo da ripartire per le intese istituzionali di programma (2.357 mld), sul fondo destinato alla ricerca scientifica, al finanziamento di progetti per lo sviluppo della società dell'informazione ecc. (177 mld), sul fondo da ripartire per lo sviluppo delle imprese italiane nel settore della navigazione satellitare ecc. (200 mld).

3.6.2 Interventi per le aree depresse.

La Corte ha provveduto anche per il 2001 ad operare una complessa ricostruzione dei flussi di bilancio relativi agli interventi per le aree depresse, nell'ambito della autonoma riclassificazione della spesa per funzioni obiettivo.

Ciò ha comportato l'individuazione dei pertinenti capitoli di spesa o quota percentuale degli stessi, grazie anche alla collaborazione offerta dalle Amministrazioni interessate. In tale contesto si è tenuto conto di tutte le spese destinate, direttamente o indirettamente, alle aree depresse.

Dalla analisi svolta emerge che nel 2001 l'intervento dello Stato per le aree depresse ammonta a 31.127 mld (+11,1%) in termini di impegni effettivi e a 24.833 mld (+4%) in termini di pagamenti totali, di cui 11.625 mld riferiti al conto dei residui.

E' da osservare che il 26,9% degli impegni (pari a 8.411 mld) è stato assunto a valere sui residui di stanziamento di precedenti esercizi. D'altra parte, il 2001 ha tramandato all'esercizio in corso 5.219 mld di nuovi residui di stanziamento e un totale di somme accantonate di 8.179 mld.

La particolarità dei meccanismi di spesa e il coinvolgimento di numerosi soggetti istituzionali portano a sistematici ritardi nell'avvio degli interventi. L'orizzonte annuale del bilancio finisce, pertanto, per risultare troppo stretto per la stessa mobilitazione iniziale dei fondi.

La spesa per le aree depresse, come risulta dalla tavola 3.8, è distribuita su quasi tutte le categorie.

Il 73,7% degli impegni e l'83,3% dei pagamenti è concentrato nell'area dei trasferimenti (23.032 mld di impegni e 20.688 mld di pagamenti). Largamente prevalenti risultano i trasferimenti in conto capitale (20.679 e 18.363 mld) ad amministrazioni pubbliche ed imprese; i trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche si commisurano a 2.353 e 2.325 mld.

Fra le componenti minoritarie di spesa si evidenziano gli oneri per "rimborso di passività finanziarie" (1.378 e 1.333 mld), "interessi passivi e redditi da capitale" (709 e 825 mld), "investimenti fissi lordi e acquisti di terreni" (788 e 1.173 mld) e "consumi intermedi" (434 e 427 mld).

L'84,7 e l'82,3% della spesa è assorbito da tre Ministeri: Tesoro, Industria e Lavoro; oneri meno consistenti si riferiscono ad altri nove stati di previsione. Nel consuntivo del Ministero del tesoro figurano, tra l'altro, assegnazioni al "Fondo di rotazione per le politiche comunitarie", interventi di programmazione negoziata, intese di programma e patti territoriali, spese per quota capitale ed interessi dei mutui a carico dello Stato.

Gran parte degli oneri del Ministero dell'industria è riconducibile ad interventi agevolati alle imprese, mentre incidono sui conti del Ministero del lavoro soprattutto la concessione di sgravi contributivi alle imprese e le somme dovute all'INPS per agevolazioni contributive ad imprese.

3.6.3 Altre spese correnti.

La nuova classificazione economica introdotta nel 2000 ha inciso, in particolare, sulla spesa per il personale ora ridenominata categoria 1 "redditi da lavoro dipendente". La struttura di tale aggregato riflette le diverse componenti del costo del lavoro, distinguendo tra retribuzioni lorde in denaro, retribuzioni in natura, contributi sociali effettivi a carico dei datori di lavoro e contributi sociali figurativi.

L'adozione di tale criterio di classificazione dovrebbe consentire un migliore raccordo con l'analoga voce del conto economico di contabilità nazionale e una confrontabilità con le dinamiche del costo del lavoro nel settore privato. La nuova categoria comprende, oltre alle spese per il personale in servizio (al netto dell'imposta sulla produzione evidenziata nella categoria 3), anche le spese prima classificate "personale in quiescenza" e confluite pressoché interamente fra i contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro, le retribuzioni in natura (buoni pasto, mense, vestiario ecc.) già incluse nella categoria IV e i sussidi al personale prima ricompresi nella categoria V. Le spese per missioni sono state, invece, riallocate nella categoria 2 "consumi intermedi". Nella categoria 1 è stata inserita, inoltre, la contribuzione aggiuntiva (pari nel 2001 a 14.200 mld) prevista dalla riforma pensionistica del 1995.

I dati ufficiali della categoria 1 "redditi da lavoro dipendente", mostrano – dopo la più contenuta dinamica del precedente esercizio – una consistente evoluzione (136.998 e 139.067 mld; +8,5 e +7,4%), in parte frenata dall'istituzione delle Agenzie fiscali, che ha provocato una fuoriuscita dei relativi oneri di personale dalla categoria in esame.

La voce prevalente di spesa è costituita dalle "retribuzioni lorde in denaro" (94.443 e 95.552 mld) che espone oneri aggiuntivi per 8.662 e 6.247 mld. I contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro, compresa la contribuzione aggiuntiva, sono pari a 37.852 e 38.750 mld (rispettivamente +1.960 e +3.421 mld).

I contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro, pressoché coincidenti con la tipologia di oneri inseriti nella categoria III della precedente classificazione, ammontano a 3.452 e 3.614 mld (-9,4 e -8,3%).

Le retribuzioni in natura, costituite da voci prima incluse nella categoria IV, mostrano una forte espansione (1.252 e 1.151 mld; +60,3 e +34,2%).

Vi sono inseriti, fra l'altro, gli oneri per mense (370 e 273 mld), vestiario (185 e 162 mld) e buoni pasto (153 e 139 mld). Nella voce residuale sono esposti oneri per 544 e 578 mld.

Per una effettiva rappresentazione degli oneri sostenuti per il personale, ai dati sopra esposti va sommata la spesa della categoria 3 "imposte pagate sulla produzione" (7.553 e 8.764 mld), che presenta rilevanti tassi accrescitivi (+33,2 e +64,4%). Gli oneri complessivi per il personale s'incrementano, pertanto, di circa 13.000 mld rispetto al precedente esercizio.

La spesa della categoria 2 "consumi intermedi" presenta una flessione in termini di impegni (da 28.246 a 27.112 mld) e di pagamenti (da 28.305 a 25.820 mld), dovuta in buona misura alla manovra restrittiva delle dotazioni in relazione ai risparmi attesi dalle specifiche misure adottate con la legge finanziaria. Il contenimento della spesa è collegato, soprattutto, alla voce "acquisto di beni" (8.159 e 7.892 mld; -10,4 e -20,5%). Al suo interno si flettono le due voci finanziariamente più significative: "beni di consumo" (4.609 e 4.407 mld; -12,3 -19%) e "armi e materiali per usi militari" (3.453 e 3.403 mld; - 9 e -23,2%).

L'aggregato maggioritario "acquisto di servizi effettivi" risulta, infatti, meno inciso (18.655 e 17.742 mld; -1,6 e -3,5%).

L'"acquisto di servizi figurativi" – che costituisce una significativa innovazione recata dalla nuova classificazione – si identifica con i fitti figurativi. Per tale voce risultano contabilizzati 299 e 186 mld.

Dopo quattro anni di consecutiva flessione torna a salire la spesa della categoria 9 "interessi passivi e redditi da capitale", gravata dal 2000 della quota interessi dei mutui contratti da regioni ed enti locali con la Cassa depositi e prestiti (con onere a totale carico dello Stato), nonché della quota per le rate di ammortamento dei mutui contratti dallo Stato e dalle Ferrovie dello Stato.

Gli oneri per interessi si commisurano, infatti, a 151.484 e 152.025 mld, con un carico aggiuntivo di 8.359 mld di impegni e di 13.116 mld di pagamenti. Si tratta di un segnale preoccupante, anche se il livello del 2001 è comunque inferiore di 50.000 mld rispetto a quello segnato nel 1996.

Il 75,7% degli oneri della categoria è costituito dagli "interessi passivi su titoli a lunga" (114.613 e 115.035 mld). Gli "interessi passivi a breve" ammontano a 10.253 mld, mentre gli "interessi sui mutui" si ragguagliano a 9.679 e 9.943 mld.

Gli "altri interessi" sono pari a 16.940 e 16.793 mld. Il peso degli interessi sui titoli di Stato – evidenziato nella parte passiva del bilancio – è stato a partire dal 1986 attenuato dagli introiti derivanti dalla connessa ritenuta. La rilevante discesa dei tassi – insieme agli effetti di misure di ordine normativo che hanno ridisegnato i lineamenti dell'imposta sostitutiva e inciso

sulla redistribuzione del relativo gettito – ha finito per comprimere i proventi di tale imposta (178 mld).

La spesa viene poi parzialmente compensata dagli introiti per retrocessione di interessi, dietimi ed altri proventi connessi alla gestione del debito pubblico, cosicché l'effettivo onere per interessi a carico del bilancio dello Stato si riduce di circa 5.500 mld rispetto ai dati ufficiali della categoria 9.

Nella tavola 3.9 viene indicato l'andamento della spesa netta per interessi nel periodo 1986-2001, che evidenzia una linea di flessione meno pronunciata rispetto ai dati lordi.

In crescita (+5%) risultano gli oneri (22.737 mld) per il finanziamento del bilancio UE (cat. 8). La componente maggiore di spesa riguarda la quota versata a titolo di risorse proprie basate sul prodotto nazionale lordo (10.138 mld). Ammontano rispettivamente a 9.604 e a 2.995 mld le risorse IVA e le risorse tradizionali.

Registra una forte lievitazione la categoria 10 "poste correttive e compensative (78.191 e 76.645 mld; +17,7 e +18%), in cui l'aggregato maggioritario "restituzioni e rimborsi di imposta" (56.354 e 56.195 mld; +22,2 e +23,7%) è alimentato, peraltro, da 16.776 e 22.786 mld di regolazioni debitorie. In leggera flessione risulta la spesa per vincite al lotto (9.000 mld; -1,1%).

Sostenuta da 1.491 e 833 mld di partite debitorie, cresce anche la voce "poste correttive e compensative" (12.713 e 11.325 mld; +14,5 e +9,6%).

Al suo interno figurano, fra l'altro, quote sui canoni di abbonamento spettanti alla Rai (2.653 e 2.692 mld), somme da versare all'entrata del bilancio dello Stato per i crediti di imposta fruiti da una varietà di soggetti (per un importo complessivo di oltre 1.500 mld), la regolazione contabile dell'acconto corrisposto dai concessionari (6.000 mld).

Gli oneri della categoria 11 "ammortamenti" (1.479 e 1.179 mld) si riferiscono, come è noto, a mere scritturazioni contabili. Resta largamente prevalente la quota relativa ai beni mobili (1.179 mld di impegni e pagamenti), mentre per i beni immobili sono contabilizzati solo 300 mld di impegni.

Un andamento differenziato mostra la categoria 12 "altre uscite correnti" (1.387 e 955 mld; +19,4 e –6,8%). Al di là della spesa per liti, arbitraggi, risarcimenti ed accessori che interessa la gran parte degli stati di previsione, la quota prevalente degli oneri riguarda il finanziamento alle Regioni e alle province autonome per l'assegnazione di borse di studio (300 e 250 mld), il Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga (202 e 181 mld), il Fondo nazionale per le politiche migratorie (110 e 105 mld).

3.6.4 Altre spese in conto capitale.

Si espandono ulteriormente gli oneri della categoria 21 "investimenti fissi lordi e acquisti di terreni" (11.207 e 9.840 mld; +11,7 e +25,2%), che sostanzialmente coincide con gli investimenti diretti dello Stato.

Nella categoria stessa sono stati unificati gli investimenti immobiliari e mobiliari prima distinti in due specifici aggregati del conto capitale. Sono confluiti, inoltre, nel nuovo raggruppamento, le spese (474 e 390 mld) per l'acquisto di mobili, macchinari ed attrezzature in precedenza inserite nella parte corrente. La quota di spesa maggioritaria è costituita dalla voce residuale "altri investimenti" (6.520 e 5.232 mld), seguita dalle opere pubbliche (2.131 e 1.830 mld).

Gli oneri per "software e hardware" ammontano a 820 e 1.112 mld. Per tale voce risulta, pertanto, una spesa complessiva pari a 1.863 e 2.018 mld.

In ripresa risultano gli oneri della categoria 31 "acquisizione di attività finanziarie" (11.347 e 11.130 mld; +22,9 e +28,7%), spinti dai maggiori apporti al capitale sociale dell'impresa Ferrovie dello Stato (da 6.150 a 7.200 e 7.000 mld), mentre per lo stesso titolo risultano invariate le assegnazioni alle Poste italiane s.p.a. (1.000 mld). Nella restante quota figurano, fra l'altro, oneri derivanti dalla partecipazione a banche, fondi ed organismi internazionali (705 e 752 mld), versamenti al conto corrente infruttifero denominato "partecipazione italiana a banche, fondi ed organismi internazionali (713 mld), apporti al fondo a carattere rotativo istituito presso la Simest S.p.A. (150 mld), conferimenti al fondo di riserva e indennizzi istituito presso la Sace (100 mld), conferimenti al fondo di dotazione della Sace (200 mld), versamenti alla Sace in relazione agli impegni assicurativi assunti (219 e 199 mld), assegnazioni al Fondo di solidarietà nazionale (280 mld), contributi per le operazioni di ristrutturazione e riorganizzazione del Poligrafico dello Stato (80 mld).

3.7 Formazione e gestione dei residui.

3.7.1 La situazione generale.

La gestione del 2001 lascia in eredità al nuovo esercizio una ulteriore, anche se limitata, crescita del volume complessivo dei residui passivi (da 256.485 a 261.738 mld).

L'andamento espansivo è esclusivamente riconducibile all'evoluzione dei primi due titoli della spesa (da 246.431 a 254.112 mld), mentre l'ammontare relativo al "rimborso delle passività finanziarie" scende da 9.753 a7.625 mld.

Le vicende gestorie hanno determinato, all'interno della spesa finale, una ulteriore riduzione della quota dei residui provenienti dalla competenza: la loro incidenza è scesa dal 55,4

al 40,5%, cosicché contestualmente i residui di vecchia formazione - per oltre 58.000 mld riferiti ad esercizi antecedenti il 2000 - sono divenuti maggioritari, passando dal 44,6 al 50,5% del totale.

Il maggiore accumulo di residui provenienti da esercizi pregressi riguarda sia la parte corrente (da 42.731 a 49.532 mld) sia il conto capitale (da 67.214 a 78.840 mld).

S'accresce dell'1,6% (da 20.089 a 28.528 mld) l'ammontare dei residui di stanziamento, in prevalenza derivanti dalla competenza.

Prosegue la crescita dei residui in conto capitale (da 120.861 a 131.075 mld), pressoché raddoppiati rispetto al 1997. Si verifica così il sorpasso sui residui di parte corrente, scesi da 125.839 a 123.039 mld.

Quasi il 90% dei residui passivi (pari a 235.198 mld) è concentrato su nove Ministeri: Tesoro (87.722 mld, di cui 4.383 mld riferiti all'ex stato di previsione della Presidenza del Consiglio); Interno (37.725 mld); Lavori pubblici (31.254 mld); Università (18.198 mld); Industria (14.500 mld); Difesa (13.961 mld); Lavoro (12.349 mld); Finanze (10.401 mld); Trasporti (9.048 mld).

3.7.2 La situazione nel settore dei trasferimenti.

Continua anche nel 2001 la tendenza all'incremento dei residui passivi nell'aggregato dei trasferimenti (da 185.956 a 192.178 mld), che assorbono tre quarti dei resti totali.

Essi sono prevalentemente concentrati sul conto capitale (109.565 mld). Per 70.365 mld si riferiscono ai "contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche" (di cui 28.850 alle amministrazioni centrali, 18.954 alle regioni, 13.625 a province e comuni, 7.399 agli organismi previdenziali).

Cospicuo è anche l'ammontare dei residui relativi alle imprese (28.283 mld) e agli "altri trasferimenti in conto capitale" (10.352 mld), mentre 566 mld riguardano i contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private e all'estero.

Pure nella parte corrente i residui (82.613 mld) sono concentrati per 68.980 mld sui trasferimenti alle amministrazioni pubbliche (di cui 23.234 alle regioni, 27.057 a province e comuni, 8.967 agli enti locali produttori di servizi assistenziali ricreativi e culturali, 7.440 agli organismi previdenziali). I trasferimenti alle imprese espongono residui per 10.933 mld, mentre 2.700 mld sono accumulati sui trasferimenti alle famiglie e alle istituzioni sociali private.

In complesso i residui relativi ai trasferimenti alle amministrazioni pubbliche raggiungono l'ingente importo di 139.345 mld (138.370 nel 2000). Si tratta dell'area di spesa che è

strettamente legata con la gestione di tesoreria. In relazione alle disponibilità esistenti sui conti si tesoreria vengono modulati, infatti, i relativi pagamenti di bilancio.

3.7.3 La situazione dei residui di stanziamento.

I residui di stanziamento, come si è detto, segnano una ulteriore espansione (da 20.089 a 28.528 mld). La loro evoluzione è frenata, come negli anni precedenti, dal taglio deliberato dal Consiglio dei Ministri (1.483 mld al netto delle regolazioni contabili). Il 91% dei residui derivanti da operazioni finali di bilancio (25.888 su 28.461 mld) si riferisce alla spesa in conto capitale.

Circa tre quarti dei residui di stanziamento (20.763 mld) sono coperti dall'area dei trasferimenti e riguardano pressoché integralmente il conto capitale. All'interno dei trasferimenti la categoria 26 "altri" presenta il maggior volume dei residui di stanziamento (8.856 mld) seguita dall'aggregato "pubbliche amministrazioni" (6.781 mld) e dal comparto delle imprese (4.312 mld). L'incidenza delle somme accantonate per "investimenti fissi lordi e acquisto di terreni" (3.937 mld), per "redditi da lavoro dipendente" (1.037 mld) e per "consumi intermedi" (258 mld) è pari al 19,3% del totale. Circa 2.000 mld sono accantonati sulla categoria 31 "acquisizioni di attività finanziarie".

L'82,7% dei residui di stanziamento (pari a 23.592 mld) si riferisce a soli sei Ministeri: Tesoro (14.374 mld, di cui 1.956 riferiti all'ex stato di previsione della Presidenza del Consiglio); Lavori pubblici (2.221 mld); Sanità (1.775 mld); Trasporti (3.057 mld); Industria (1.100 mld); Politiche agricole (1.065 mld).

3.8 Classificazione economica semplificata.

La classificazione economica semplificata costituisce uno degli elementi innovativi della struttura di bilancio.

La sua incidenza è tuttavia marginale sotto il profilo operativo, traducendosi sostanzialmente in una diversa prospettazione e ricomposizione dei dati gestionali.

Con tale nuova impostazione si intende dare visibilità, da un lato, agli oneri di funzionamento dell'apparato statale e, misurare, dall'altro, l'impatto finanziario dell'attività svolta dallo Stato.

Con il 2001 si è stabilizzata la classificazione economica, costruita secondo gli schemi previsti dal Sec '95 per il conto della pubblica Amministrazione, che si era in parte riflessa nel 2000 sulla stessa classificazione semplificata.

A prescindere dalle ulteriori innovazioni legate ad una prima attuazione della legge n. 300 del 1999 (tra cui l'istituzione delle Agenzie fiscali), il confronto con il 2000 si pone in termini di maggiore omogeneità.

Sul versante della competenza la spesa di funzionamento (147.372 mld) – alimentata dallo sviluppo della voce "redditi da lavoro dipendente", che ne costituisce l'aggregato maggioritario – presenta un tasso di crescita del 7,6%, superiore a quello segnato nel precedente esercizio.

Un tasso accrescitivo (+7,2%), pressoché equivalente a quello del 2000, espone la classe interventi (406.592 mld). Sostanzialmente stazionari risultano gli oneri comuni (22.962 mld).

Si interrompe la discesa degli oneri per il debito pubblico (152.229 mld), gravati da oltre 8.000 mld di impegni aggiuntivi (+5,7%).

In regresso (3.650 mld; -6,5%) si mostra la spesa per "trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi" (dopo la riforma pensionistica del 1995 solo residualmente inserita in bilancio e confluita fra i redditi da lavoro dipendente).

Si espandono, d'altra parte, gli investimenti (103.402 mld; +20,3%), mentre un ulteriore forte incremento (+37,2%) registrano le altre spese in conto capitale che continuano a presentare, comunque, ridotte dimensioni finanziarie (952 mld).

La ripresa degli oneri per il debito pubblico è più accentuata in termini di pagamenti (+13.000 mld; +9,4%). Un profilo gestionale più dinamico rispetto alla competenza mostrano anche le erogazioni per interventi (407.122; +10,1%).

Meno intensa (+6,9%) riguardo agli impegni è l'evoluzione dei pagamenti per il funzionamento dell'Amministrazione (149.829 mld; +6,9%). Si flettono le erogazioni per oneri comuni (20.818 mld; -1,1%) e per i "trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi" (3.824 mld; -4,9%).

Aumentano di oltre un terzo i pagamenti per gli investimenti (89.845 mld) e ancor più quelli per le altre spese in conto capitale (856 mld; +79,5%).

Il rimborso di passività finanziarie recupera una buona parte (40.000 mld) della flessione registrata nel precedente esercizio, riportandosi sulla ingente quota di 360.696 e di 362.811 mld rispettivamente per competenza e cassa.

3.9 Classificazione funzionale – COFOG.

3.9.1 E' ormai operante da tre anni la nuova classificazione funzionale, basata sullo schema definito dall'Unione Europea (COFOG, Sec 95).

I primi tre livelli di classificazione esprimono le funzioni di Governo, comuni a tutti i paesi dell'Unione europea. E' stato, inoltre, aggiunto il quarto livello di dettaglio che rappresenta le "missioni istituzionali" corrispondenti agli obiettivi di ciascuna amministrazione.

In questa sede, riservata a valutazione di ordine generale, viene sviluppata una sommaria analisi degli andamenti delle divisioni, gruppi e classi che caratterizzano la nuova classificazione funzionale. Al fine di assicurare il necessario confronto – con gli esercizi precedenti – la Corte ha provveduto a riclassificare i dati anche per l'esercizio 2001, secondo la metodologia esposta nelle precedenti relazioni. I profili gestionali evidenziati risultano, in parte, disallineati rispetto alle risultanze ufficiali del rendiconto generale dello Stato. Di ciò si dà atto nella tavola 3.18.

L'esame degli andamenti di spesa si fonda, pertanto, sui dati riclassificati dalla Corte a partire dal 1998.

3.9.2 Spinta dagli elevati tassi di crescita del 2001 (+21,7 e +22,5%), si consolida la prevalenza della divisione 1 "servizi generali delle pubbliche Amministrazioni" (755.795 e 754.090 mld), anche gonfiata da 30.609 e 38.874 mld di partite contabili e debitorie. La crescita è dovuta, essenzialmente, alla voce "transazioni relative al debito pubblico" (474.734 e 472.902 mld), che sconta la ripresa della spesa per interessi e gli oneri aggiuntivi (40.000 mld) del rimborso di passività finanziarie.

La restante parte degli oneri – legata alle effettive vicende gestorie e non all'eredità del passato – si riferisce, soprattutto, ai gruppi "organi esecutivi e legislativi, affari finanziari e fiscali, affari esteri" (137.128 e 135.411 mld) e "trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli amministrativi (130.068 e 133.461 mld), che raddoppia la propria consistenza rispetto all'anno precedente.

Mantiene una dinamica sostenuta (+13,3 e +9,5%) la divisione 2 "difesa" (32.021 e 30.386 mld) sostenuta dalla impetuosa crescita (+64,2 e +50,4%) degli oneri per la "difesa civile" (4.096 e 3.187 mld), mentre l'aggregato maggioritario "difesa militare" (26.885 e 26.121 mld) mostra una evoluzione più contenuta (+9,3 e +6,4%).

Resta su un sentiero di sviluppo pressoché costante la spesa della divisione 3 "ordine pubblico e sicurezza" (39.118 e 38.406 mld). L'incremento in valore assoluto è da ricondurre all'apporto dell'aggregato maggioritario "servizi di polizia" (23.392 e 23.093 mld; +8,1 e

+7,9%), mentre crescono in misura percentualmente più ampia i gruppi "tribunali" (7.399 e 7.436 mld; +13,9 e +11,8%) e "servizi antincendio" (2.734 e 2.822 mld; +8,6 e +11,8%). Al di sotto del valore medio del comparto progrediscono, invece, gli oneri per le "istituzioni penitenziarie" (4.870 e 4.447 mld; +2,3 e +1,2%).

Si conferma al terzo posto per dimensioni finanziarie l'eterogenea divisione 4 "affari economici" (94.547 e 85.249 mld), che presenta una differenziata evoluzione per impegni (+1,3%) e pagamenti (+10%). Il profilo gestionale dell'aggregato risente dell'andamento delle voci maggioritarie "trasporti" (35.021 e 35.041 mld; -10,3 e +12,8%) e "affari generali, economici, commerciali e del lavoro (36.056 e 31.622 mld; +2 e +7,3%). Recuperano ampiamente la flessione del precedente esercizio gli oneri per "agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia" (5.531 e 4.518 mld; +108,9 e +67,9%) e per "combustibili ed energia" (785 e 667 mld; +176,8 e +134,6%), cui si contrappone l'ulteriore ripiegamento di quelli per "attività estrattive, manifatturiere ed edilizie" (6.644 e 5.797 mld; -24,7 e –22,2%). D'altro canto, la voce "comunicazioni" quasi raddoppia il tasso di crescita degli impegni (3.498 mld; +19,8%), mentre fa registrare un contestuale calo dei pagamenti (2.574 mld; -14,6%).

Dopo la moderata espansione del 2000, mostra un diversificato andamento (-6,8 e + 7,8%) la spesa della divisione 5 "tutela dell'ambiente" (5.078 e 4.561 mld), influenzata dalla voce maggioritaria "protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici (2.430 e 2.528 mld; -10,6 e +20,8%). Netto risulta l'incremento della "gestione delle acque reflue" (1.151 e 790 mld; +22 e +15%) e della "riduzione dell'"inquinamento" (978 e 805 mld; +22,3 e +21,5%), mentre gli oneri per la "gestione dei rifiuti" registrano una consistente diminuzione (301 e 224 mld; -42,5 e –38,4%).

Prosegue la discesa degli impegni della divisione 6 "insediamenti urbani ed assetto del territorio" (10.022 mld; -3,6%), che espone anche un calo dei pagamenti (11.115 mld; -5,8%). Al suo interno cresce di poco (+2,1%) la spesa di competenza del gruppo prevalente "assetto territoriale" (6.381 mld), maggiormente espansivo sul lato dei pagamenti (8.397 mld; +9,3%). Espone, invece, una doppia flessione la voce "insediamenti urbani" (3.079 e 2.012 mld; -13,9 e -43,7%), notevolmente salita nel precedente esercizio.

Interessata dalla ricomposizione dei flussi derivante dal primo avvio del federalismo fiscale, flette nettamente la spesa della divisione 7 "Sanità" (30.339 e 33.906 mld; -62,2 e -53,1%). Gli effetti della riclassificazione si producono direttamente sulla voce maggioritaria "servizi di salute pubblica" (25.718 e 30.990 mld; -65,8 e –55,4%). Rispetto al precedente esercizio si ribalta il profilo gestionale della divisione 8 "attività ricreative, culturali e religiose", per cui all'incremento degli impegni (11.693 mld; +18,8 %) si accompagna una flessione

dell'11,6% dei pagamenti (10.175 mld). Su tale evoluzione incide, soprattutto, il gruppo "servizi radiotelevisivi e di editoria" (4.659 e 3.850 mld; +15,4 e –20,7%), mentre la voce maggioritaria "servizi culturali" espone una crescita riflessiva (+1%) sulla competenza (4.710 mld) e una consistente riduzione (-14,2 %) dei pagamenti (4.217 mld).

Una impennata registrano gli oneri per "servizi sportivi e ricreativi" (662 mld e 442 mld; +121,8 e + 45,3%); recupera la flessione del precedente esercizio il gruppo "servizi religiosi e altri servizi per la collettività" (1.584 e 1.592 mld; +14,7 e +15,7%).

L'incremento più alto, dopo quello dei servizi generali, espone la divisione 9 "istruzione" – sospinta dal rinnovo del contratto di lavoro del personale della scuola - che mostra una espansione di circa il 19% sia per gli impegni (90.453 mld) sia per i pagamenti (92.969 mld). Al suo interno tutte le principali componenti di spesa evidenziano indici incrementali a doppia cifra: "istruzione secondaria" (43.906 e 45.959 mld; +21,3 e +20,6%); "istruzione prescolastica e primaria (29.538 e 30.461 mld; +20,8 +16,4%); "istruzione superiore" (15.727 e 15.313 mld; +11,2 e +19,9%).

Una seconda consecutiva diminuzione (-2,7 e -1,9%) segna la spesa della divisione 10 "protezione sociale", che mantiene, comunque, il secondo posto in termini di consistenza finanziaria (128.790 e 127.126 mld). Semistazionaria si presenta la voce maggioritaria "vecchiaia" (86.574 e 86.806 mld; -0,6 e +1%). Si flettono poi gli oneri per "malattia ed invalidità (19.373 e 18.498 mld; -24,3 e -25,4%), per effetto del minore carico di regolazioni contabili a favore degli invalidi. La contrazione della spesa è frenata dall'andamento espansivo delle voci "famiglia" (6.430 e 6.129 mld; +23,4 e +37,6%) e, in misura inferiore, "disoccupazione" (12.181 e 12.175 mld; +3,7 e +5,3%).

Tavola 1.1

RISULTATI DIFFERENZIALI (a)

SERIE STORICA 1992-2001

(Miliardi di Lire)

	COMPETENZA						*CASSA*					
	Previsioni iniziali	**var. es. prec.**	**Previsioni definitive**	**var. es. prec.**	**RISULTATI**	**var. es. prec.**	**Previsioni iniziali**	**var. es. prec.**	**Previsioni definitive**	**var. es. prec.**	**RISULTATI**	**var. es. prec.**
	importo	%	importo	%	importo	%	importo	%	importo	%	importo	%
RISPARMIO PUBBLICO												
1992	-66.706,3	-23,6	-69.851,0	-21,4	-43.063,6	25,8	-80.922,0	-21,5	-101.944,6	-19,3	-51.479,1	25,9
1993	-70.319,7	-5,4	-75.065,6	-7,5	-40.864,3	5,1	-89.257,0	-10,3	-115.409,9	-13,2	-44.448,8	13,7
1994	-79.934,4	-13,7	-92.466,7	-23,2	-60.505,4	-48,1	-92.822,7	-4,0	-131.150,4	-13,6	-64.782,2	-45,7
1995	-93.978,5	-17,6	-82.941,0	10,3	-68.848,6	-13,8	-120.805,0	-30,1	-124.148,4	5,3	-57.235,0	11,7
1996	111.836,0	219,0	-78.492,8	5,4	-48.956,6	28,9	-107.476,0	11,0	-134.151,7	-8,1	-63.220,6	-10,5
1997	-47.024,7	-142,0	-49.250,1	37,3	43.702,6	189,3	-16.930,2	84,2	-30.917,5	77,0	56.114,2	188,8
1998	-44.086,2	6,2	-61.685,7	-25,3	-10.026,4	-122,9	-66.132,8	-290,6	-64.598,3	-108,9	-18.369,4	-132,7
1999	-40.099,6	9,0	-49.813,3	19,2	22.046,8	319,9	-51.072,1	22,8	-101.297,5	-56,8	-21.054,2	-14,6
2000	-25.014,4	37,6	-9.464,1	81,0	42.470,3	92,6	-43.951,6	13,9	-60.756,3	40,0	13.054,6	162,0
2001	-17.511,5	30,0	-39.527,7	-317,7	26.337,9	-38,0	-51.061,2	-16,2	-92.023,3	-51,5	-39.359,2	-401,5
INDEBITAMENTO (-) O ACCREDITAMENTO (+) NETTO												
1992	-118.210,6	-4,7	-129.244,9	-12,5	-106.590,8	8,2	-147.657,5	-5,7	-180.307,3	-7,2	-106.236,1	16,3
1993	-138.146,0	-16,9	-174.164,0	-34,8	-139.235,5	-30,6	-170.625,8	-15,6	-238.062,4	-32,0	-141.067,2	-32,8
1994	-148.284,6	-7,3	-158.193,6	9,2	-124.506,8	10,6	-173.672,9	-1,8	-216.120,9	9,2	-117.205,5	16,9
1995	-161.922,6	-9,2	-152.831,4	3,4	-128.026,5	-2,8	-201.034,4	-15,8	-216.785,1	-0,3	-106.970,8	8,7
1996	-153.388,8	5,3	-144.658,7	5,3	-104.852,8	18,1	-189.489,3	5,7	-224.705,4	-3,7	-117.973,0	-10,3
1997	-101.912,8	33,6	-73.668,9	49,1	27.192,5	125,9	-62.407,0	67,1	-52.182,4	76,8	63.897,6	154,2
1998	-107.696,4	-5,7	-102.960,4	-39,8	-48.156,6	-277,1	-122.806,1	-96,8	-111.533,4	-113,7	-40.375,8	-163,2
1999	-110.771,1	-2,9	-93.430,0	9,3	-11.933,6	75,2	-119.464,6	2,7	-141.589,8	-26,9	-36.055,0	10,7
2000	-103.283,7	6,8	-86.396,0	7,5	-22.484,2	-88,4	-112.819,4	5,6	-135.232,9	4,5	-33.666,7	6,6
2001	-98.407,7	4,7	-123.155,7	-42,5	-52.748,3	-134,6	-135.763,8	-20,3	-185.147,9	-36,9	-105.135,6	-212,3
SALDO NETTO DA FINANZIARE (-) O DA IMPIEGARE (+)												
1992	-124.656,9	-5,3	-137.772,2	-12,9	-114.867,6	6,6	-155.531,7	-6,8	-190.579,4	-7,8	-113.614,1	15,4
1993	-145.664,6	-16,9	-181.838,6	-32,0	-146.582,2	-27,6	-176.622,2	-13,6	-247.984,6	-30,1	-148.552,3	-30,8
1994	185.595,5	227,4	-172.048,8	5,4	-138.022,2	5,8	-179.204,3	-1,5	-233.996,0	5,6	-130.678,7	12,0
1995	-168.050,9	-190,5	-166.918,0	3,0	-141.877,2	-2,8	-207.709,7	-15,9	-236.963,6	-1,3	-121.500,1	7,0
1996	-160.138,0	4,7	-165.667,5	0,7	-125.411,7	11,6	-200.333,6	3,6	-250.656,7	-5,8	-140.966,4	-16,0
1997	-108.211,3	32,4	-124.737,5	24,7	-23.509,4	81,3	-69.221,7	65,4	-104.362,5	58,4	12.735,9	109,0
1998	-116.546,9	-7,7	-139.632,9	-11,9	-84.318,5	-258,7	-132.521,3	-91,4	-148.662,7	-42,4	-75.335,2	-691,5
1999	-120.572,1	-3,5	-139.410,9	0,2	-57.726,1	31,5	-130.233,2	1,7	-188.593,2	-26,9	-81.740,4	-8,5
2000	-112.118,6	7,0	-95.605,8	31,4	-31.289,2	45,8	-121.239,1	6,9	-144.659,5	23,3	-41.888,1	48,8
2001	-108.190,5	3,5	-134.028,4	-40,2	-63.457,9	-102,8	-145.546,6	-20,0	-196.391,6	-35,8	-115.628,8	-176,0
DISAVANZO (-) O AVANZO (+) FINANZIARIO												
1992	—	—	-886,0	-35,8	-22.214,0	-472,6	—	—	-243,6	-23,7	-20.115,8	-34,6
1993	—	—	-331,9	62,5	30.683,0	238,1	—	—	143,9	159,1	28.386,1	241,1
1994	—	—	-337,4	-1,7	78.922,3	157,2	—	—	1.601,9	1013,2	92.161,0	224,7
1995	—	—	-2.158,2	-539,7	-16.182,4	-120,5	—	—	-1.272,7	-179,4	-1.801,5	-102,0
1996	—	—	371,9	117,2	25.750,3	259,1	—	—	2.865,6	325,2	10.266,4	669,9
1997	—	—	-327,8	-188,1	114.743,0	345,6	—	—	836,8	-70,8	150.631,2	1367,2
1998	—	—	-2.310,5	-604,9	6.578,5	-94,3	—	—	-616,3	-173,6	19.242,4	-87,2
1999	—	—	-6.659,7	-188,2	15.273,7	132,2	—	—	-3.880,7	-529,7	-4.551,5	-123,7
2000	—	—	11.179,9	267,9	-9.453,2	-161,9	—	—	13.949,5	459,5	-21.836,7	-379,8
2001	—	—	-5.201,3	-146,5	-26.399,6	-179,3	—	—	-2.081,7	-114,9	-80.685,9	-269,5
RICORSO AL MERCATO												
1992	-244.223,2	-7,3	-256.501,4	-11,4	-225.754,6	2,2	-275.108,9	-7,9	-309.742,2	-8,5	-223.656,3	7,6
1993	-257.845,5	-5,6	-294.001,3	-14,6	-242.031,7	-7,2	-288.814,6	-5,0	-361.080,5	-16,6	-244.328,6	-9,2
1994	-290.511,6	-12,7	-295.752,1	-0,6	-258.280,4	-6,7	-316.449,6	-9,6	-358.005,1	0,9	-245.041,7	-0,3
1995	-368.388,5	-26,8	-358.516,7	-21,2	-329.987,8	-27,8	-408.078,4	-29,0	-434.636,8	-21,4	-315.606,9	-28,8
1996	-363.748,6	1,3	-366.964,8	-2,4	-314.944,6	4,6	-403.965,0	1,0	-452.045,2	-4,0	-330.428,4	-4,7
1997	-364.659,4	-0,3	-376.106,7	-2,5	-259.960,5	17,5	-325.679,8	19,4	-356.528,4	21,1	-224.072,3	32,2
1998	-429.344,7	-17,7	-492.838,3	-31,0	-414.717,9	-59,5	-445.332,8	-36,7	-502.065,7	-40,8	-402.053,9	-79,4
1999	-385.469,5	10,2	-511.600,1	-3,8	-400.041,4	3,5	-395.132,7	11,3	-564.667,4	-12,5	-419.866,6	-4,4
2000	-375.801,0	2,5	-418.076,3	18,3	-351.591,5	12,1	-384.926,2	2,6	-480.332,9	14,9	-363.975,0	13,3
2001	-466.792,1	-24,2	-503.707,3	-20,5	-424.153,5	-20,6	-503.290,4	-30,7	-575.297,8	-19,8	-478.439,9	-31,4

(a) Nelle colonne relative alle variazioni percentuali il segno negativo posto accanto al valore indica un peggioramento rispetto all'esercizio precedente.

Tavola 1.1/E

RISULTATI DIFFERENZIALI (a)

SERIE STORICA 1992-2001

(Milioni di Euro)

	COMPETENZA						*CASSA*					
	Previsioni iniziali	var. es. prec.	Previsioni definitive	var. es. prec.	RISULTATI	var. es. prec.	Previsioni iniziali	var. es. prec.	Previsioni definitive	var. es. prec.	RISULTATI	var. es. prec.
	importo	%	importo	%	importo	%	importo	%	importo	%	importo	%
RISPARMIO PUBBLICO												
1992	-34.450,93	-23,6	-36.075,03	-21,4	-22.240,49	25,8	-41.792,73	-21,5	-52.649,99	-19,3	-26.586,74	25,9
1993	-36.317,09	-5,4	-38.768,15	-7,5	-21.104,65	5,1	-46.097,39	-10,3	-59.604,24	-13,2	-22.955,89	13,7
1994	-41.282,67	-13,7	-47.755,07	-23,2	-31.248,43	-48,1	-47.938,92	-4,0	-67.733,53	-13,6	-33.457,21	-45,7
1995	-48.535,84	-17,6	-42.835,45	10,3	-35.557,33	-13,8	-62.390,58	-30,1	-64.117,30	5,3	-29.558,38	11,7
1996	57.758,47	219,0	-40.538,15	5,4	-25.283,97	28,9	-55.506,72	11,0	-69.283,57	-8,1	-32.650,72	-10,5
1997	-24.286,24	-142,0	-25.435,53	37,3	22.570,53	189,3	-8.743,74	84,2	-15.967,55	77,0	28.980,55	188,8
1998	-22.768,62	6,2	-31.858,01	-25,3	-5.178,20	-122,9	-34.154,74	-290,6	-33.362,24	-108,9	-9.487,00	-132,7
1999	-20.709,72	9,0	-25.726,42	19,2	11.386,22	319,9	-26.376,54	22,8	-52.315,79	-56,8	-10.873,59	-14,6
2000	-12.918,86	37,6	-4.887,80	81,0	21.934,08	92,6	-22.699,11	13,9	-31.378,01	40,0	6.742,14	162,0
2001	-9.043,93	30,0	-20.414,35	-317,7	13.602,39	-38,0	-26.370,91	-16,2	-47.526,07	-51,5	-20.327,33	-401,5
INDEBITAMENTO (-) O ACCREDITAMENTO (+) NETTO												
1992	-61.050,68	-4,7	-66.749,42	-12,5	-55.049,55	8,2	-76.258,73	-5,7	-93.120,95	-7,2	-54.866,37	16,3
1993	-71.346,45	-16,9	-89.948,20	-34,8	-71.909,13	-30,6	-88.120,87	-15,6	-122.948,97	-32,0	-72.855,13	-32,8
1994	-76.582,60	-7,3	-81.700,18	9,2	-64.302,40	10,6	-89.694,57	-1,8	-111.617,13	9,2	-60.531,59	16,9
1995	-83.626,04	-9,2	-78.930,83	3,4	-66.120,17	-2,8	-103.825,60	-15,8	-111.960,16	-0,3	-55.245,81	8,7
1996	-79.218,70	5,3	-74.709,98	5,3	-54.151,95	18,1	-97.863,06	5,7	-116.050,65	-3,7	-60.927,97	-10,3
1997	-52.633,58	33,6	-38.046,83	49,1	14.043,74	125,9	-32.230,53	67,1	-26.949,98	76,8	33.000,35	154,2
1998	-55.620,55	-5,7	-53.174,61	-39,8	-24.870,81	-277,1	-63.424,06	-96,8	-57.602,19	-113,7	-20.852,36	-163,2
1999	-57.208,50	-2,9	-48.252,57	9,3	-6.163,19	75,2	-61.698,32	2,7	-73.125,03	-26,9	-18.620,85	10,7
2000	-53.341,58	6,8	-44.619,81	7,5	-11.612,12	-88,4	-58.266,36	5,6	-69.841,96	4,5	-17.387,40	6,6
2001	-50.823,34	4,7	-63.604,61	-42,5	-27.242,22	-134,6	-70.116,15	-20,3	-95.620,91	-36,9	-54.298,01	-212,3
SALDO NETTO DA FINANZIARE (-) O DA IMPIEGARE (+)												
1992	-64.379,92	-5,3	-71.153,40	-12,9	-59.324,16	6,6	-80.325,42	-6,8	-98.426,05	-7,8	-58.676,79	15,4
1993	-75.229,49	-16,9	-93.911,80	-32,0	-75.703,39	-27,6	-91.217,75	-13,6	-128.073,36	-30,1	-76.720,86	-30,8
1994	95.852,08	227,4	-88.855,79	5,4	-71.282,52	5,8	-92.551,30	-1,5	-120.848,85	5,6	-67.489,92	12,0
1995	-86.791,05	-190,5	-86.205,95	3,0	-73.273,46	-2,8	-107.273,11	-15,9	-122.381,49	-1,3	-62.749,56	7,0
1996	-82.704,37	4,7	-85.560,12	0,7	-64.769,74	11,6	-103.463,67	3,6	-129.453,38	-5,8	-72.803,07	-16,0
1997	-55.886,45	32,4	-64.421,55	24,7	-12.141,60	81,3	-35.750,02	65,4	-53.898,74	58,4	6.577,53	109,0
1998	-60.191,45	-7,7	-72.114,37	-11,9	-43.546,87	-258,7	-68.441,54	-91,4	-76.777,88	-42,4	-38.907,38	-691,5
1999	-62.270,29	-3,5	-71.999,72	0,2	-29.813,04	31,5	-67.259,83	1,7	-97.400,26	-26,9	-42.215,39	-8,5
2000	-57.904,42	7,0	-49.376,28	31,4	-16.159,52	45,8	-62.614,77	6,9	-74.710,40	23,3	-21.633,40	48,8
2001	-55.875,73	3,5	-69.219,89	-40,2	-32.773,27	-102,8	-75.168,55	-20,0	-101.427,80	-35,8	-59.717,29	-176,0
DISAVANZO (-) O AVANZO (+) FINANZIARIO												
1992	—	—	-457,58	-35,8	-11.472,57	-472,6	—	—	-125,81	-23,7	-10.388,94	-34,6
1993	—	—	-171,41	62,5	15.846,45	238,1	—	—	74,32	159,1	14.660,20	241,1
1994	—	—	-174,25	-1,7	40.759,97	157,2	—	—	827,31	1013,2	47.597,18	224,7
1995	—	—	-1.114,62	-539,7	-8.357,51	-120,5	—	—	-657,29	-179,4	-930,40	-102,0
1996	—	—	192,07	117,2	13.298,92	259,1	—	—	1.479,96	325,2	5.302,15	669,9
1997	—	—	-169,29	-188,1	59.259,82	345,6	—	—	432,19	-70,8	77.794,52	1367,2
1998	—	—	-1.193,27	-604,9	3.397,51	-94,3	—	—	-318,29	-173,6	9.937,87	-87,2
1999	—	—	-3.439,45	-188,2	7.888,21	132,2	—	—	-2.004,21	-529,7	-2.350,65	-123,7
2000	—	—	5.773,94	267,9	-4.882,17	-161,9	—	—	7.204,32	459,5	-11.277,71	-379,8
2001	—	—	-2.686,25	-146,5	-13.634,26	-179,3	—	—	-1.075,11	-114,9	-41.670,79	-269,5
RICORSO AL MERCATO												
1992	-126.130,76	-7,3	-132.471,92	-11,4	-116.592,52	2,2	-142.081,89	-7,9	-159.968,50	-8,5	-115.508,84	7,6
1993	-133.166,09	-5,6	-151.839,00	-14,6	-124.998,94	-7,2	-149.160,29	-5,0	-186.482,52	-16,6	-126.185,19	-9,2
1994	-150.036,72	-12,7	-152.743,21	-0,6	-133.390,69	-6,7	-163.432,58	-9,6	-184.894,20	0,9	-126.553,48	-0,3
1995	-190.256,78	-26,8	-185.158,42	-21,2	-170.424,48	-27,8	-210.754,91	-29,0	-224.471,17	-21,4	-162.997,36	-28,8
1996	-187.860,47	1,3	-189.521,50	-2,4	-162.655,31	4,6	-208.630,51	1,0	-233.461,86	-4,0	-170.652,03	-4,7
1997	-188.330,85	-0,3	-194.242,91	-2,5	-134.258,37	17,5	-168.199,60	19,4	-184.131,56	21,1	-115.723,66	32,2
1998	-221.738,03	-17,7	-254.529,74	-31,0	-214.183,92	-59,5	-229.995,20	-36,7	-259.295,29	-40,8	-207.643,51	-79,4
1999	-199.078,38	10,2	-264.219,40	-3,8	-206.604,14	3,5	-204.069,01	11,3	-291.626,37	-12,5	-216.843,00	-4,4
2000	-194.085,02	2,5	-215.918,39	18,3	-181.581,86	12,1	-198.797,79	2,6	-248.071,24	14,9	-187.977,40	13,3
2001	-241.078,00	-24,2	-260.143,11	-20,5	-219.057,00	-20,6	-259.927,80	-30,7	-297.116,52	-19,8	-247.093,59	-31,4

(a) Nelle colonne relative alle variazioni percentuali il segno negativo posto accanto al valore indica un peggioramento rispetto all'esercizio precedente.

Tavola 1.3

EVOLUZIONE SALDO NETTO DA FINANZIARE (a)

(depurato delle regolazioni debitorie)

SERIE STORICA 1992-2001

(Miliardi di Lire)

	IMPEGNI					*PAGAMENTI*				
	RISULTATI	var. es. prec.	REGOLAZIONI DEBITORIE	RISULTATI NETTI	var. es. prec.	RISULTATI	var. es. prec.	REGOLAZIONI DEBITORIE	RISULTATI NETTI	var. es. prec.
		%			%		%			%
1992	-114.868			-114.868		-113.614			-113.614	
1993	-146.582	-27,6	12.000	-134.582	-17,2	-148.552	-30,8	7.370	-141.182	-24,3
1994	-138.022	5,8	10.000	-128.022	4,9	-130.679	12,0	3.093	-127.586	9,6
1995	-141.877	-2,8	9.089	-132.788	-3,7	-121.500	7,0	565	-120.935	5,2
1996	-111.836	21,2	9.276	-102.560	22,8	-140.966	-16,0	12.297	-128.669	-6,4
1997	-23.509	79,0		-23.509	77,1	-12.736	91,0		-12.736	90,1
1998	-84.319	-258,7	6.424	-77.895	-231,3	-75.335	-491,5	6.246	-69.089	-442,5
1999	-57.726	31,5	36.697	-21.029	73,0	-81.740	-8,5	28.860	-52.880	23,5
2000	-61.402 [b]	6,4	28.194	-33.208	-57,9	-71.891 [c]	-12,0	24.537	-47.354	-10,5
2001	-80.784 [d]	-53,7	43.537	-37.247	-12,2	-133.061 [e]	-56,7	51.934	-81.127	-71,3

[a] Nelle colonne relative alle variazioni percentuali il segno negativo posto accanto al valore indica un peggioramento rispetto all'esercizio precedente.

[b] Inclusi 30.113 Mld destinati al Fondo ammortamento titoli di Stato

[c] Inclusi 30.003 Mld destinati al Fondo ammortamento titoli di Stato

[d] Inclusi 17.326 Mld destinati al Fondo ammortamento titoli di Stato

[e] Inclusi 17.432 Mld destinati al Fondo ammortamento titoli di Stato

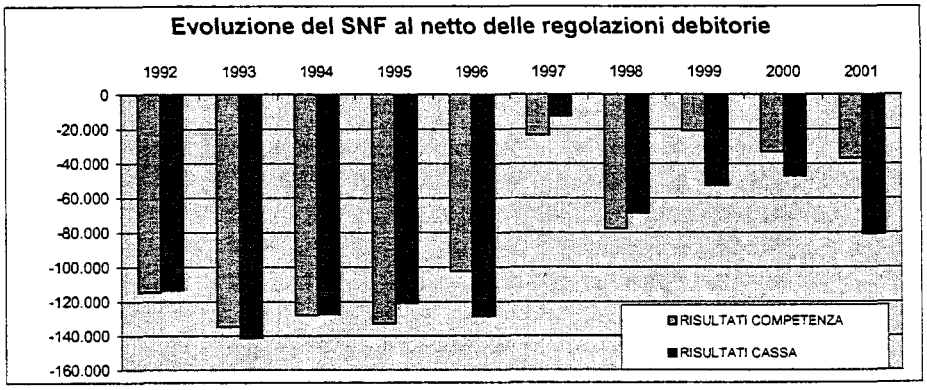


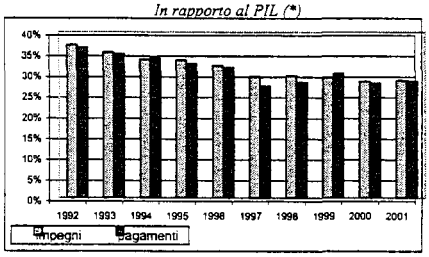
Tavola 3.1

PRINCIPALI AGGREGATI DI SPESA
SERIE STORICA 1992-2001
(miliardi di lire)

SPESA CORRENTE (**)

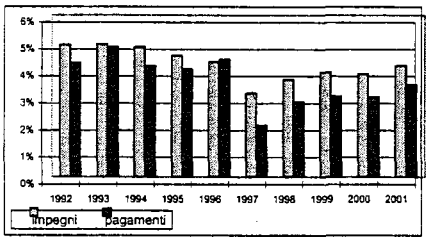
Anno	Impegni	var. % es. prec.	Pagamenti	var. % es. prec.
1992	554.119	–	545.144	–
1993	544.217	-1,8	537.416	-1,4
1994	546.924	0,5	551.834	2,7
1995	593.570	8,5	578.927	4,9
1996	607.144	2,3	597.368	3,2
1997	581.332	-4,3	534.321	-10,6
1998	611.707	5,2	579.565	8,5
1999	622.424	1,8	642.841	10,9
2000	632.645	1,6	623.960	-2,9
2001	666.141	5,3	662.352	6,2

In rapporto al PIL (*)



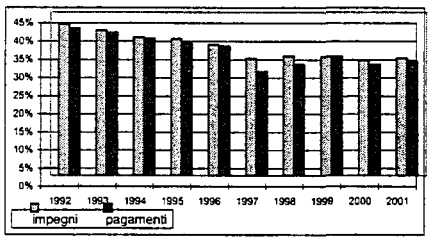
SPESA IN CONTO CAPITALE (**)

Anno	Impegni	var. % es. prec.	Pagamenti	var. % es. prec.
1992	73.460	–	63.576	–
1993	76.350	3,9	74.724	17,5
1994	78.991	3,5	67.444	-9,7
1995	80.405	1,8	71.570	6,1
1996	81.089	0,9	82.850	15,8
1997	61.957	-23,6	38.265	-53,8
1998	75.101	21,2	57.925	51,4
1999	83.537	11,2	64.449	11,3
2000	86.277	3,3	67.281	4,4
2001	97.214	12,7	80.688	19,9



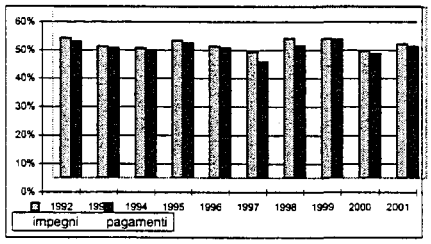
SPESA FINALE (**)

Anno	Impegni	var. % es. prec.	Pagamenti	var. % es. prec.
1992	627.579	–	608.720	–
1993	620.567	-1,1	612.140	0,6
1994	625.915	0,9	619.278	1,2
1995	673.975	7,7	650.498	5,0
1996	688.233	2,1	680.218	4,6
1997	643.289	-6,5	572.586	-15,8
1998	686.808	6,8	637.490	11,3
1999	705.962	2,8	707.289	10,9
2000	718.922	1,8	691.241	-2,3
2001	763.355	6,2	743.040	7,5



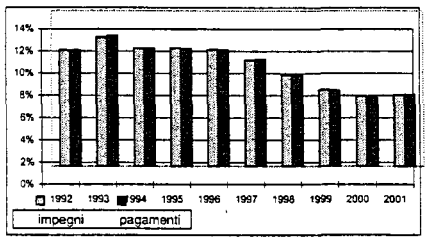
SPESA COMPLESSIVA (**)

Anno	Impegni	var. % es. prec.	Pagamenti	var. % es. prec.
1992	738.466	–	718.763	–
1993	716.017	-3,0	707.916	-1,5
1994	746.174	4,2	733.641	3,6
1995	862.086	15,5	844.605	15,1
1996	877.766	1,8	869.680	3,0
1997	879.740	0,2	809.394	-6,9
1998	1.017.207	15,6	964.209	19,1
1999	1.048.277	3,1	1.045.415	8,4
2000	1.009.212	-3,7	983.324	-5,9
2001	1.106.724	9,7	1.088.419	10,7



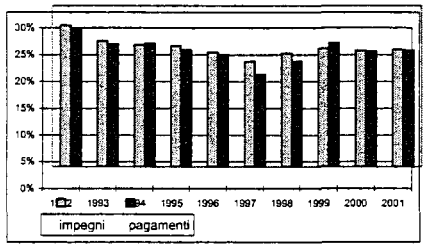
INTERESSI

Anno	Impegni	var. % es. prec.	Pagamenti	var. % es. prec.
1992	157.316	–	157.224	–
1993	180.450	14,7	182.843	16,3
1994	174.334	-3,4	174.225	-4,7
1995	190.818	9,5	189.277	8,6
1996	200.187	4,9	199.608	5,5
1997	190.215	-5,0	191.470	-4,1
1998	170.885	-10,2	170.420	-11,0
1999	148.192	-13,3	146.822	-13,8
2000	143.137	-3,4	138.909	-5,4
2001	151.484	5,8	152.025	9,4



SPESA CORRENTE (al netto degli interessi) (**)

Anno	Impegni	var. % es. prec.	Pagamenti	var. % es. prec.
1992	396.803	–	387.921	–
1993	363.767	-8,3	354.574	-8,6
1994	372.590	2,4	377.609	6,5
1995	402.752	8,1	389.651	3,2
1996	406.957	1,0	397.760	2,1
1997	391.117	-3,9	342.851	-13,8
1998	440.822	12,7	409.145	19,3
1999	474.232	7,6	496.019	21,2
2000	489.508	3,2	485.051	-2,2
2001	514.657	5,1	510.327	5,2



(*) Eventuali scostamenti rispetto ai dati pubblicati nelle precedenti relazioni sono da attribuire alle periodiche revisioni delle serie storiche del PIL.
(**) Al netto delle regolazioni contabili e debitorie, rimborsi I.V.A., regolazioni di anticipazioni di tesoreria e fondo ammortamento titoli di stato.

Tavola 3.1/E

PRINCIPALI AGGREGATI DI SPESA

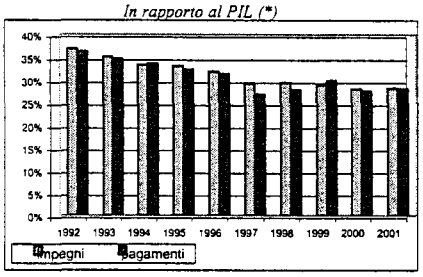
SERIE STORICA 1992-2001

(milioni di euro)

SPESA CORRENTE (**)

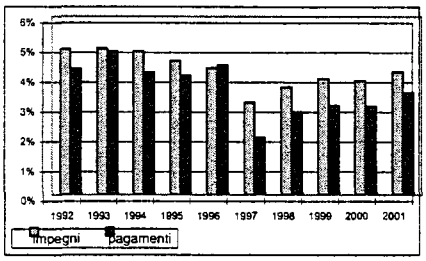
Anno	Impegni	var. % es. prec.	Pagamenti	var. % es. prec.
1992	286.179	--	281.544	--
1993	281.065	-1,8	277.552	-1,4
1994	282.463	0,5	284.999	2,7
1995	306.553	8,5	298.991	4,9
1996	313.564	2,3	308.515	3,2
1997	300.233	-4,3	275.954	-10,6
1998	315.920	5,2	299.320	8,5
1999	321.455	1,8	331.999	10,9
2000	326.734	1,6	322.248	-2,9
2001	344.033	5,3	342.076	6,2

In rapporto al PIL (*)



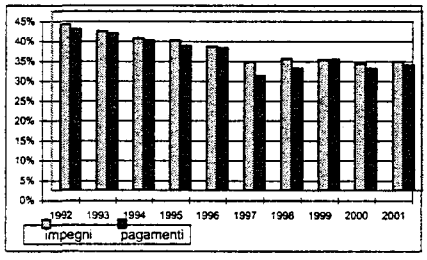
SPESA IN CONTO CAPITALE (**)

Anno	Impegni	var. % es. prec.	Pagamenti	var. % es. prec.
1992	37.939	--	32.834	--
1993	39.431	3,9	38.592	17,5
1994	40.795	3,5	34.832	-9,7
1995	41.526	1,8	36.963	6,1
1996	41.879	0,9	42.788	15,8
1997	31.998	-23,6	19.762	-53,8
1998	38.786	21,2	29.916	51,4
1999	43.143	11,2	33.285	11,3
2000	44.558	3,3	34.748	4,4
2001	50.207	12,7	41.672	19,9



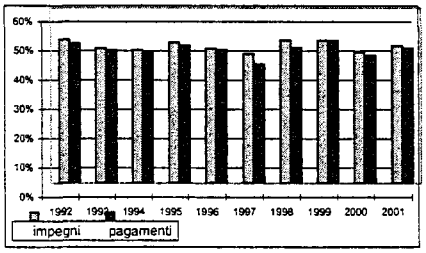
SPESA FINALE

Anno	Impegni	var. % es. prec.	Pagamenti	var. % es. prec.
1992	324.118	--	314.378	--
1993	320.496	-1,1	316.144	0,6
1994	323.258	0,9	319.830	1,2
1995	348.079	7,7	335.954	5,0
1996	355.443	2,1	351.303	4,6
1997	332.231	-6,5	295.716	-15,8
1998	354.707	6,8	329.236	11,3
1999	359.064	1,2	332.605	1,0
2000	366.014	1,9	366.747	10,3
2001	376.941	3,0	363.920	-0,8



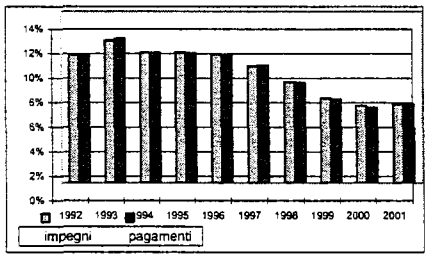
SPESA COMPLESSIVA

Anno	Impegni	var. % es. prec.	Pagamenti	var. % es. prec.
1992	381.386	--	371.210	--
1993	369.792	-3,0	365.608	-1,5
1994	385.366	4,2	378.894	3,6
1995	445.230	15,5	436.202	15,1
1996	453.329	1,8	449.152	3,0
1997	454.348	0,2	418.017	-6,9
1998	525.344	15,6	497.972	19,1
1999	541.390	3,1	539.912	8,4
2000	521.214	-3,7	507.845	-5,9
2001	571.575	9,7	562.122	10,7



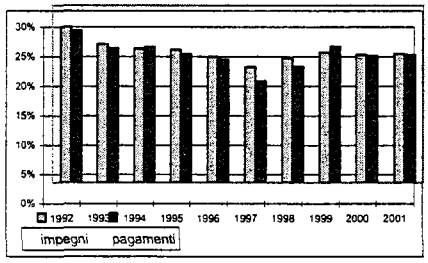
INTERESSI

Anno	Impegni	var. % es. prec.	Pagamenti	var. % es. prec.
1992	81.247	--	81.199	--
1993	93.195	14,7	94.430	16,3
1994	90.036	-3,4	89.980	-4,7
1995	98.549	9,5	97.753	8,6
1996	103.388	4,9	103.089	5,5
1997	98.238	-5,0	98.886	-4,1
1998	88.255	-10,2	88.014	-11,0
1999	76.535	-13,3	75.827	-13,8
2000	73.924	-3,4	71.741	-5,4
2001	78.235	5,8	78.514	9,4



SPESA CORRENTE (al netto degli interessi)

Anno	Impegni	var. % es. prec.	Pagamenti	var. % es. prec.
1992	204.932	--	200.344	--
1993	187.870	-8,3	183.122	-8,6
1994	192.427	2,4	195.019	6,5
1995	208.004	8,1	201.238	3,2
1996	210.176	1,0	205.426	2,1
1997	201.995	-3,9	177.068	-13,8
1998	227.666	12,7	211.306	19,3
1999	244.920	7,6	256.172	21,2
2000	252.810	3,2	250.508	-2,2
2001	265.798	5,1	263.562	5,2



(*) Eventuali scostamenti rispetto ai dati pubblicati nelle precedenti relazioni sono da attribuire alle periodiche revisioni delle serie storiche del PIL.

(**) Al netto delle regolazioni contabili e debitorie, rimborsi I.V.A., regolazioni di anticipazioni di tesoreria e fondo ammortamento titoli di stato.

Capitolo III

Legislazione di spesa e mezzi di copertura

1. Premessa.
2. Dati e valutazioni d'insieme.
3. Le tecniche di quantificazione degli oneri.
4. Le modalità di copertura.
5. La legge finanziaria e i provvedimenti collegati.

1. Premessa.

Il presente capitolo contiene, analogamente agli anni precedenti, brevi note sulle più significative vicende della legislazione di spesa del 2001, tratte dalle relazioni che ogni quadrimestre la Corte invia al Parlamento - in base al disposto dell'art. 11 ter, comma 6, della legge n. 468/78, come modificata dalla legge n. 362/88 - sulla tipologia delle coperture adottate nelle leggi approvate nel quadrimestre stesso e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.

Per una completa rassegna della legislazione di spesa del 2001 e per osservazioni analitiche sulle singole leggi si rinvia pertanto alle relazioni deliberate rispettivamente il 26 luglio 2001, il 30 novembre 2001 e il 28 febbraio 2002.

Al presente capitolo sono allegati tre prospetti, il primo dei quali indica, in ordine cronologico, i nuovi oneri finanziari indicati dalle singole leggi, mentre il secondo illustra la ripartizione degli oneri stessi in relazione alle diverse forme di copertura; il terzo infine distingue, per ciascuna legge, le spese correnti da quelle di investimento.

Come anche nei precedenti esercizi, gli oneri indicati non esauriscono completamente quelli effettivamente derivanti dalla legislazione dell'anno. Permane infatti la presenza di ulteriori oneri non quantificati o quantificati in modo insufficiente e di oneri la congruità della cui quantificazione appare incerta: oltre che alle pagine che seguono, si rinvia, per un esame puntuale e dettagliato delle singole fattispecie, alle citate relazioni quadrimestrali.

L'incertezza sulla congruità degli effetti finanziari indicati nel testo legislativo è particolarmente rilevante per norme di delega: infatti, sia nel caso in cui esse contengano una clausola di neutralità finanziaria, sia nel caso in cui prevedano specifici stanziamenti, qualora dalla normazione delegata scaturiscano diritti soggettivi o comunque oneri non modulabili discrezionalmente, i connessi obblighi finanziari possono vanificare il riferimento a risorse predeterminate, anche se indicate quale limite massimo di spesa.

L'obbligo di presentazione della relazione tecnica a corredo degli schemi dei decreti legislativi, sancito dall'art. 3 della legge n. 208 del 1999, consente certamente un maggiore controllo, ma appare anche opportuno, specie nei casi in cui si verte in materia di personale e di organizzazione, prevedere l'automatica attivazione di un monitoraggio per gli effetti di cui all'art. 11 ter comma 7 della legge n. 468 (norma finora sostanzialmente inapplicata).

In ogni caso, si ritiene che la relazione tecnica degli schemi dei decreti legislativi – alla cui valutazione la Corte resta, come è noto, estranea -, oltre l'esame dei nuovi oneri diretti, debba contenere anche la dimostrazione analitica che le norme di attuazione dichiarate nell'insieme finanziariamente neutre non comportino oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato.

La Corte continua ad auspicare che le sia attribuito il compito di riferire sulla congruenza tra le conseguenze finanziarie dei decreti legislativi e le norme di copertura recate dalle leggi di delegazione, specie in considerazione del processo di obbiettivo spostamento dell'asse decisionale concreto dalle leggi ai decreti legislativi che si è verificato negli ultimi anni: non è infatti possibile formulare valutazioni sulle tecniche di quantificazione degli oneri stanziati con le norme di delega e procedere a riscontri dell'effettivo rispetto della condizione di neutralità finanziaria delle norme delegate, che ricorre con grande frequenza, senza prendere in esame le norme sostanziali da cui deriva l'effettivo onere posto a carico della finanza pubblica.

In definitiva, come già rilevato nelle ultime relazioni, il mancato aggiornamento della normativa contabile rispetto all'evolversi dei processi di formazione delle norme di spesa determina una perdita di significatività dei referti della Corte ed il conseguente affievolimento sia delle garanzie poste a tutela degli equilibri della finanza pubblica sia del controllo parlamentare.

Come è noto, una norma che estendeva l'ambito delle relazioni quadrimestrali della Corte previste dall'art. 11 ter comma 6 della legge 468/78 nel senso sopra indicato era contenuta nel testo originario del disegno di legge di semplificazione 2001 (ora A.C. 2579). Peraltro, nel corso della discussione parlamentare, la norma stessa è stata emendata così da prevedere il referto della Corte non in via generale, ma soltanto su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti, riproducendo in sostanza il disposto dell'art.16 della legge n. 400/88, finora mai

attivato, che attribuisce ai presidenti delle Camere, anche su iniziativa delle Commissioni parlamentari, il potere di richiedere alla Corte dei conti che questa esprima le proprie valutazioni "in ordine alle conseguenze finanziarie che deriverebbero dalla conversione in legge di un decreto legge o dall'emanazione di un decreto legislativo adottato dal Governo su delegazione delle Camere".

2. Dati e valutazioni d'insieme.

2.1 Per effetto del passaggio dalla precedente alla nuova legislatura, le vicende della legislazione del 2001 sono state caratterizzate da un'intensa fase nei primi mesi, da una pausa nel periodo iniziale della nuova legislatura e da una decisa ripresa negli ultimi mesi, avvenuta soprattutto attraverso l'emanazione e la successiva conversione di decreti-legge. In quest'ultima fase, i provvedimenti di maggior rilievo economico-finanziario sono quelli collegati alla sessione di bilancio, sui cui saldi essi incidono in modo rilevante.

Si tratta, come è noto, della legge n. 383 ("Primi interventi per il rilancio dell'economia"), del d.l. 347 (poi legge n. 405 – "Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria"), del d.l. 350 (poi legge n. 409 – "Disposizioni urgenti in vista dell'introduzione dell'euro") e del d.l. 351 (poi legge n. 410 – "Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione e valutazione del patrimonio immobiliare pubblico, ecc."). I loro effetti finanziari, come anche quelli della legge finanziaria stessa, non sono pertanto indicati nei prospetti allegati al presente capitolo, che riguardano, come di consueto, le leggi di spesa che non incidono sui saldi della manovra di bilancio.

Nei riguardi di tali provvedimenti, oltre che alle sintetiche osservazioni contenute nelle pagine che seguono circa la legge n. 383, che pone specifici problemi di copertura, si rinvia alla più diffusa disamina contenuta nel referto della Corte relativo alla legislazione di spesa dell'ultimo quadrimestre del 2001.

Complessivamente, nel corso dell'anno in esame sono state pubblicate 160 leggi, a fronte di 145 nel 2000 e di 205 nel 1999: in base alla loro tipologia, si rileva un deciso aumento sia delle leggi di conversione di decreti – legge (47, a fronte di 28 nel 2000), sia anche delle leggi di iniziativa parlamentare (48, rispetto a 33 nell'anno precedente). Per quanto riguarda queste ultime va tuttavia tenuto presente che in alcuni casi le proposte di origine parlamentare sono state unificate con disegni di legge del medesimo oggetto presentati dal Governo.

Come risulta dall'allegato prospetto n. 1, le leggi che hanno espresse conseguenze di carattere finanziario – oltre a quelle, già citate, collegate alla manovra di bilancio, alla legge di assestamento (n. 419 del 29 novembre), alla legge finanziaria (n. 448 del 28 dicembre) e alla

legge di approvazione del bilancio di previsione (n. 449 del 28 dicembre) - ammontano a 79 (84 nel 2000 e 100 nel 1999), di cui 17 (14 nel 2000 e 11 nel 1999) di conversione di decreti-legge: da questo ultimo dato, risulta che, in ragione d'anno, nell'ambito delle leggi comportanti oneri, la quota dei provvedimenti d'urgenza rispetto al totale della normazione primaria si mantiene sostanzialmente nei limiti consueti.

Le leggi di spesa di iniziativa parlamentare sono state 30, rispetto alle 17 del precedente anno ed alle 21 del 1999. Piuttosto numerose e finanziariamente rilevanti sono state, come di consueto, le modifiche e le integrazioni apportate in sede parlamentare agli originari testi dei disegni di legge: esse incidono in misura non marginale sulla natura e sulla dimensione degli oneri, determinando così spesso una perdita di significatività delle relazioni tecniche allegate agli originari disegni di legge.

Per ovviare a tale inconveniente, in alcuni – non numerosi - casi le Commissioni competenti, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 11-ter comma 3 della legge n. 468 del 1978, hanno richiesto al Governo la compilazione della relazione tecnica per la verifica delle quantificazioni degli oneri connessi agli emendamenti stessi.

Peraltro, in disparte la circostanza che tali relazioni non risultano quasi mai inserite negli atti parlamentari, rendendo così difficile il loro esame, e che una parte di esse presenta anche carenze di carattere formale (mancanza di firma, ecc.) e sostanziale (omesso visto del Tesoro), permangono, come risulta dalle relazioni quadrimestrali della Corte ed anche dalle pagine che seguono, problemi per la valutazione di congruità delle tecniche di quantificazione adottate derivanti dalla estrema sommarietà di talune relazioni tecniche supplementari e integrative.

2.2 Gli oneri autorizzati nell'ambito del bilancio triennale 2001/2003 – che si estende anche agli esercizi 1999 e 2000 per effetto dell'origine negli esercizi stessi di una parte degli oneri – ammontano a complessivi 32.035 miliardi (35.071 nel precedente esercizio), di cui 13.939 nel 2001, 9.740 nel 2002 e 5.264 nel 2003; ai precedenti esercizi 1999 e 2000 sono invece imputati oneri rispettivamente pari a 47 e 3.046 miliardi circa. Circa la metà degli oneri complessivi (16.000 miliardi nel triennio) dipendono dalla regolazione debitoria relativa al ripiano di disavanzi del servizio sanitario nazionale (legge n. 29 del 28 marzo).

Le quote relative agli esercizi precedenti sono determinate in parte dalla pubblicazione nei primi giorni del 2001 di leggi approvate alla fine del 2000, in parte alla conversione di decreti-legge adottati sul finire di tale anno ed in parte al mantenimento in bilancio di accantonamenti del fondo speciale di parte corrente relativi a spese corrispondenti ad obblighi internazionali e di accantonamenti del fondo speciale di parte capitale relativi a disegni di legge

già approvati da un ramo del Parlamento: gli "slittamenti" di copertura in questione sono risultati nel complesso conformi alla normativa contabile (art. 11 bis comma 5 della legge n. 468 del 1978), salvo qualche perplessità derivante dalla qualificazione di "spesa corrispondente ad obblighi internazionali" del finanziamento per la prima conferenza degli italiani nel mondo, disposto dalla omonima legge n. 13 del 13 febbraio.

La legislazione dell'anno in esame comporta una quota di spese permanenti, pari a circa 1.669 miliardi annui, notevolmente inferiore sia alla media dei precedenti esercizi (circa 2.800 miliardi), sia ai picchi del 1999 e del 2000. Come di consueto, le spese stesse, salvo modeste eccezioni, sono tutte di carattere corrente e presentano caratteri di forte rigidità, in quanto in larga maggioranza connesse al riconoscimento di posizioni di diritto soggettivo.

Quelle di maggior rilievo sono recate dalla legge n. 3 del 19 gennaio (potenziamento della sorveglianza epidemiologica della encefalopatia spongiforme bovina: 100 miliardi annui), dalla legge n. 48 del 13 febbraio (aumento del ruolo organico della magistratura ordinaria: 103 miliardi annui), dalla legge n. 64 del 6 marzo (istituzione del servizio civile nazionale: 250 miliardi annui), dalla legge n. 86 del 29 marzo (attribuzione di una indennità di trasferimento al personale delle forze armate e delle forze di polizia: 292 miliardi annui) e dalla legge n. 134 del 29 marzo (istituzione del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti: 160 miliardi annui).

Indipendentemente dal rilievo proporzionalmente minore assunto nell'anno in esame, la presenza di ingenti spese permanenti connesse a posizioni di diritto soggettivo determina comunque quanto meno un ulteriore irrigidimento del bilancio: proprio per questo la Corte ha più volte richiamato l'attenzione sull'opportunità di modifiche normative che introducano almeno l'obbligo di una motivata valutazione di massima della compatibilità dell'ulteriore irrigidimento del bilancio causato dalle spese stesse con gli obbiettivi di politica economica di medio e lungo termine e con i vincoli di livello dei saldi e di progressiva riduzione dello stock del debito.

Sarebbe inoltre opportuno che le tabelle A e B allegate alla legge finanziaria indicassero quali accantonamenti possano essere utilizzati per spese permanenti. Ciò consentirebbe anche di evitare che stanziamenti originariamente previsti come temporanei siano poi trasformati in permanenti – e pertanto con un ben diverso aggravio per la finanza pubblica – senza che vi sia l'obbligo di fornire alcuna indicazione di carattere finanziario: è questo il caso ad esempio della legge n. 26 del 28 febbraio ("Conversione del DL 392/2000 recante disposizioni urgenti in materia di enti locali"), in cui gli oneri recati dall'art. 1, di carattere temporaneo nel decreto legge, sono divenuti permanenti in sede di conversione (con un onere di circa 54 miliardi annui) utilizzando sempre la medesima copertura.

Gli oneri pluriennali, tutti invece di parte capitale, sono interamente costituti dagli effetti di limiti di impegno per oltre 214 miliardi, in gran parte di durata quindicennale, i più rilevanti dei quali sono contenuti nella legge n. 21 (misure per aumentare l'offerta di alloggi in locazione: 81 miliardi annui) e nella legge n. 88 (investimenti nelle imprese marittime : circa 90 miliardi).

La ripartizione degli oneri per tipologia è indicata nell'allegata tavola n. 3. Nonostante una lieve ripresa dovuta principalmente all'utilizzazione degli "slittamenti" del fondo speciale di parte capitale del 2000 – ciò che spiega il picco di oneri dell'esercizio 2000 – l'incidenza della spesa di investimento continua ad evidenziare segni di declino rispetto al passato. Infatti, la spesa stessa, che nell'esercizio 1998 aveva rappresentato, su base annua, il 44,6% della spesa autorizzata nell'ambito del bilancio triennale ed il 47,9% di quella relativa al decennio successivo, era scesa nel 1999, sempre su base annua, rispettivamente al 27,4% ed al 25,5% ed era crollata nel 2000 ad appena rispettivamente il 5,3% ed il 4,1%, ha fatto segnare, nell'anno in esame, i livelli rispettivamente del 16,3% e del 16,8%.

A tale riguardo, va tuttavia tenuto conto del fatto che, a partire dalla riforma della struttura della legge finanziaria recata dalla legge 208/99, quest'ultima contiene anche misure di natura espansiva, quest'anno di particolare rilievo finanziario sia sul versante della spesa corrente (aumento delle pensioni minime e delle detrazioni per i figli a carico, ecc.) sia su quello della spesa di investimento, misure che in passato trovavano collocazione nell'ordinaria legislazione di spesa.

Tutti gli importi che precedono sono calcolati sulla base delle indicazioni di oneri contenute nei rispettivi testi legislativi. La loro attendibilità può essere condizionata, come sempre, da un duplice ordine di fattori: da un lato la presenza di ulteriori oneri non quantificati e non presi in considerazione ai fini della copertura e dall'altro i problemi di congruità delle quantificazioni effettuate.

Sotto il primo profilo, nella legislazione di spesa del 2001, l'indicato limite riveste scarso rilievo per la presenza almeno proporzionalmente modesta di oneri non quantificati e non presi in considerazione ai fini della copertura.

Sotto il secondo profilo, come risulta dalle osservazioni formulate nelle relazioni quadrimestrali ed anche, sinteticamente, dall'esposizione che segue, pur tenuto conto della natura di tetto di spesa di una parte notevole degli stanziamenti di maggior rilievo recati dalle leggi dell'anno in esame, la valutazione è resa incerta dalla presenza, comunque cospicua, di alcune tipologie di spesa di incerta o difficile quantificazione – ed in particolare di quelle da cui deriva l'attribuzione di diritti soggettivi a tutti i possessori di determinati requisiti e pertanto ad una platea di beneficiari non predeterminata numericamente – ed è aggravata dalla

insoddisfacente qualità di molte relazioni tecniche, o comunque dalla scarsità di dati da esse fornite.

3. Le tecniche di quantificazione degli oneri.

3.1 Anche nel 2001 il quadro complessivo delle tecniche di quantificazione degli oneri non è stato caratterizzato da particolari elementi di novità e continua pertanto a presentare i consueti caratteri, su cui la Corte si è già soffermata nelle precedenti relazioni, formulando osservazioni che qui non possono che essere ripetute.

Permane infatti in primo luogo l'elemento costante della disomogeneità delle singole relazioni tecniche: vi sono pertanto relazioni di buona qualità, che contengono dati analitici e valutazioni approfondite, e relazioni che presentano caratteri di estrema genericità, anche per la frequente mancanza del supporto di dati economico-statistici e della stessa indicazione dei dati fisici di base, con carenze a volte tali da non consentire in alcun modo la ricostruzione del percorso logico seguito per la determinazione degli oneri e di individuare pertanto il nesso tra le esigenze rappresentate e lo stanziamento.

Tale disomogeneità è indicativa dell'esistenza di notevoli differenze tra le varie amministrazioni nell'organizzazione e nell'esecuzione dell'attività di quantificazione degli oneri derivanti dalle singole disposizioni di spesa.

Inoltre, la qualità delle relazioni tecniche è in larga misura svincolata dal rilievo finanziario delle relative leggi di spesa: si hanno così talvolta relazioni estese ad accurate a supporto di leggi di spesa che prevedono oneri di modesto rilievo, mentre in altri casi leggi di grande rilievo finanziario sono corredate di relazioni tecniche sommarie e comunque insufficienti.

La scarsità degli elementi di valutazione forniti nella maggior parte delle relazioni tecniche determina anche l'estrema difficoltà di individuare con certezza quantificazioni errate: così, anche le accurate disamine cui tutte le relazioni tecniche sono sottoposte dai Servizi bilancio delle Camere debbono spesso concludersi con la constatazione della necessità di ulteriori chiarimenti, che, come risulta dagli atti delle Commissioni bilancio, vengono poi forniti dalle amministrazioni in modo per lo più sommario e comunque non aderente alle precise ed articolate osservazioni formulate.

Si deve pertanto ancora una volta ribadire la necessità di un adeguamento delle strutture organizzative ministeriali che consenta di soddisfare l'esigenza di disporre di valutazioni il più possibile corrette ed esaurienti a supporto del processo decisionale della spesa. Una maggiore funzionalità di tali strutture potrebbe finalmente consentire di effettuare anche quel processo di

monitoraggio degli andamenti della spesa nella fase di attuazione delle leggi per l'eventuale avvio del procedimento previsto dall'art. 11 ter, comma 7, della legge n. 468/78, volto all'assunzione di iniziative legislative conseguenti agli scostamenti verificatisi rispetto alle previsioni di spesa o di entrata: procedimento che, a tanta distanza di tempo dalla legge istitutiva, continua a non essere in concreto mai attivato.

In particolare, uno specifico monitoraggio dovrebbe essere rivolto alle leggi che contengono norme che conferiscono diritti soggettivi ad un numero indeterminato di beneficiari, la cui precisa quantificazione presenta obbiettive difficoltà, tali da rendere incerta la congruità degli stanziamenti, con la conseguente possibilità di scostamenti anche rilevanti a consuntivo.

A tale riguardo, va peraltro segnalato l'espresso impegno in tal senso assunto dal Governo (Comm. Sp. 14 giugno 2001), in occasione della discussione sulla quantificazione degli oneri recati dalla legge n. 250 del 3 luglio, di conversione del d.l. n. 157 del 3 maggio ("Disposizioni urgenti in tema di trattamenti economici dei funzionari e degli ufficiali delle Forze di polizia e delle Forze armate".

Appare comunque indispensabile anche il potenziamento delle funzioni di supporto esercitate dalla Ragioneria generale dello Stato nella verifica dei costi indicati dalle amministrazioni proponenti.

Attraverso tale potenziamento si dovrebbe infatti conseguire almeno una maggiore armonizzazione delle tecniche di compilazione delle relazioni, ai cui fini potrebbe rivelarsi utile la formulazione di indirizzi uniformi e la previsione di "standard" minimi, al di sotto dei quali la Ragioneria potrebbe negare l'apposizione del proprio "visto".

3.2 Tra le carenze di carattere generale delle relazioni tecniche, permane poi la frequente mancanza di indicazioni dei criteri di quantificazione degli stanziamenti di parte capitale, e comunque, più in generale, degli stanziamenti che costituiscono dei tetti di spesa. Tali indicazioni dovrebbero non soltanto offrire la dimostrazione della congruità degli stanziamenti stessi rispetto agli obbiettivi perseguiti, ma anche consentire valutazioni circa la possibile esistenza di ulteriori oneri derivanti dalla necessità di effettuare altre spese connesse all'intervento oggetto della norma o comunque al completamento dell'intervento stesso.

Avviene invece che anche laddove sono presenti sia una relazione tecnica originaria che una integrativa, taluni stanziamenti, anche di grande rilievo finanziario, restino privi di chiarimenti: così, nella legge n. 49 del 9 marzo, di conversione del d.l. 1/2001 connesso all'emergenza BSE, manca qualsiasi informazione sulla congruità della dotazione di 300 miliardi del "Fondo per l'emergenza BSE", la cui natura di tetto di spesa appare comunque certa

sia per la formulazione legislativa, sia perché dalle finalizzazioni della spesa indicate dalla legge non nascono, almeno direttamente, diritti soggettivi.

La necessità di cui ulteriore finanziamento a completamento del precedente appare in tutta evidenza nella legge n. 251 del 3 luglio, di conversione del d.l. n. 160 del 3 maggio ("Ulteriori finanziamenti per la presidenza italiana del G8 e per il vertice di Genova"), che prevede, oltre ad altre minori, una spesa di 52 miliardi ad integrazione del precedente stanziamento (art. 3 legge 149/2000) per l'organizzazione del vertice G8 a Genova.

Sia il precedente stanziamento, sia l'attuale costituiscono dei c.d. "tetti di spesa" e rappresentano, nel loro complesso, un chiaro esempio della necessità di una precisa indicazione dei criteri di quantificazione anche degli stanziamenti che, per loro natura, non possono dar luogo ad eccedenze di spesa a consuntivo, nonché della loro precisa finalizzazione: soltanto infatti attraverso una effettiva dimostrazione della congruità di tali stanziamenti rispetto agli obbiettivi perseguiti può essere valutata la possibile esistenza di ulteriori oneri derivanti dalla necessità di effettuare altre spese connesse all'intervento oggetto della norma o comunque di provvedere al suo completamento.

E' evidente che tali valutazioni nel caso di specie sono mancate, come dimostra la circostanza che lo stanziamento originario è pari a meno di un terzo del totale.

Sempre in tema di stanziamenti che costituiscono tetti di spesa, va anche citata la legge n. 10 del 29 gennaio ("Disposizioni in materia di navigazione satellitare"), che autorizza una spesa di 600 miliardi nel triennio 2000-02 per lo sviluppo del settore della navigazione satellitare e per consentire una adeguata partecipazione italiana ai progetti europei.

Considerato infatti che il finanziamento concerne la partecipazione italiana all'avvio di una serie di iniziative internazionali di cui saranno successivamente definiti programmi e quote a carico di ciascun Paese, sarebbe stata opportuna una valutazione, sia pure di larga massima, dei futuri oneri che potranno derivare da tale partecipazione.

Si tratta di una fattispecie che si inquadra anch'essa nella tipologia di interventi che possono determinare la formazione di sostanziali oneri latenti per la necessità di provvedere ad ulteriori stanziamenti connessi ai primi: ciò può derivare, come avviene più di frequente, dall'esigenza di completamento di opere o programmi, o anche, come nel caso in esame, di soddisfacimento di obblighi assunti a livello internazionale.

3.3 Come si è già indicato, la legislazione di spesa del periodo in esame è caratterizzata dalla presenza proporzionalmente rilevante di leggi di iniziativa parlamentare per le quali, come è noto, non è previsto l'obbligo di compilazione della relazione tecnica.

In relazione a tale circostanza, nonché alle modifiche ai testi originari dei disegni di legge introdotte in sede di esame parlamentare, è stata in taluni casi attivata la facoltà, prevista dall'art. 11 ter comma 3 della legge n. 468, di richiedere al Governo le relazioni tecniche necessarie per la verifica delle quantificazioni operate. Ciò nonostante, non pochi stanziamenti, anche di notevole rilievo finanziario e con effetti finanziari permanenti, risultano del tutto sprovvisti dell'indicazione dei criteri di quantificazione seguiti: si rinvia al riguardo alle singole fattispecie esaminate nelle relazioni della Corte, ed in particolare a quella relativa al primo quadrimestre.

Proprio in relazione alla crescente incidenza delle leggi di iniziativa parlamentare, la Corte ha rappresentato in tali referti l'opportunità di adottare iniziative, nelle forme ritenute più opportune, al fine di disporre in via generale di una base conoscitiva che consenta di individuare i criteri di determinazione degli stanziamenti.

Per ovviare all'impossibilità di valutare la congruità dello stanziamento rispetto agli oneri derivanti dalle nuove disposizioni per la mancanza della relazione tecnica, nella legge n. 137 del 29 marzo ("Disposizioni in materia d'indennizzi a cittadini e imprese operanti in territori dell'ex – Jugoslavia, già soggetti alla sovranità italiana") la liquidazione degli indennizzi è stata disposta "nei limiti delle risorse annualmente disponibili".

La pura e semplice clausola limitativa degli indennizzi nei limiti dello stanziamento annuale non è però apparsa con assoluta certezza idonea a condizionare l'esercizio del diritto e potrebbe comunque determinare un aumento del contenzioso, con i conseguenti risvolti negativi amministrativi e finanziari.

Si è pertanto osservato che in casi analoghi sarebbe invece opportuno fissare direttamente nella legge dei criteri di priorità nella liquidazione in modo che il diritto soggettivo all'indennizzo sorga fin dall'origine condizionato dalle esigenze di copertura finanziaria. Una soluzione del genere, anche se in una situazione parzialmente diversa, è stata del resto adottata nell'ambito della legge n. 62 del 7 marzo, ("Nuove norme sull'editoria e sui prodotti editoriali"), il cui art. 3 dispone che se lo stanziamento si dovesse rivelare insufficiente per l'accoglimento di tutte le domande, le risorse disponibili dovranno essere ripartite tra gli aventi diritto in proporzione al numero delle copie stampate e diffuse.

3.4 Si richiama da ultimo l'attenzione su due procedimenti di quantificazione che non sono apparsi corretti sotto il profilo metodologico.

Nel primo caso (legge n. 134 del 29 marzo, relativa al patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti), il testo legislativo, anziché quantificare espressamente le singole disposizioni di spesa, provvede ad un'unica quantificazione complessiva degli oneri riferita all'intera legge.

Tale tecnica di quantificazione, che non appare comunque condivisibile perché trascura esigenze minime di trasparenza, è del tutto inaccettabile quando la relazione tecnica manchi del tutto (ad esempio, per l'origine parlamentare della norma) o presenti gravi lacune, come nel caso di specie, per l'ovvia difficoltà, in tali casi, di ricondurre la quantificazione globale alle singole norme di spesa e di rendere così più comprensibile il percorso logico seguito per la determinazione dello stanziamento.

Nel secondo caso (legge n. 387 del 22 ottobre, di conversione del d.l. n. 344 del 4 settembre, contenente "ulteriori misure per il potenziamento della sorveglianza epidemiologica della encefalite spongiforme bovina"), il testo della legge non contiene né la quantificazione degli oneri connessi alle nuove disposizioni, né la relativa clausola di copertura. La relazione tecnica indica invece sia il costo complessivo annuo dei nuovi interventi, sia la fonte di copertura, che viene individuata nei fondi stanziati dal precedente d.l. 335/2000, convertito con la legge 3/2001, che, secondo la relazione stessa, non sarebbero stati interamente spesi.

Al riguardo, si è in primo luogo ritenuto che, anche per motivi di trasparenza, l'indicazione quantitativa dei nuovi oneri e la modalità di copertura debbano sempre e comunque risultare dal testo legislativo. Inoltre, la fattispecie in esame è sostanzialmente assimilabile alla riduzione di precedente autorizzazione di spesa. Questa modalità ricorre sia quando si rinunzi all'effettuazione di una spesa già programmata, sia quando, come nel caso in esame, la precedente autorizzazione si riveli sovrastimata rispetto agli obbiettivi perseguiti: in quest'ultimo caso, si rende però necessaria una accurata indicazione - questa sì nella relazione tecnica - delle spese effettuate e da effettuare, in base alla quale possa riscontrarsi l'effettiva mancanza di vincoli per le somme destinate alla nuova finalizzazione.

4. Le modalità di copertura.

4.1 L'allegato prospetto n. 2 contiene il quadro riassuntivo dei mezzi di copertura utilizzati, dal quale risulta una incidenza molto elevata degli oneri coperti a carico degli accantonamenti dei fondi speciali.

E' questa, come è noto, l'unica modalità di copertura connessa alla programmazione della spesa operata in sede di manovra di bilancio; tuttavia, nell'anno in esame, la rilevante quota delle utilizzazioni di tali accantonamenti in difformità rispetto alle finalizzazioni prestabilite,

anche nell'ambito della legislazione d'urgenza, ha determinato un certo affievolimento della connessione stessa.

A tale riguardo, si è osservato che l'utilizzazione in difformità è consentita in tali casi dall'art. 11 bis comma 4 della legge di contabilità soltanto quando ricorrano specifiche condizioni, la sussistenza delle quali, ad avviso della Corte, dovrebbe essere esplicitamente dichiarata e succintamente motivata nelle premesse dei provvedimenti d'urgenza, come già avviene per le altre circostanze che giustificano la loro adozione.

Gli oneri coperti attraverso la modalità in argomento assommano ad oltre l'81% del totale, a fronte del 30% e del 75% circa rispettivamente degli esercizi 2000 e 1999. Al netto però della posta di 16.000 miliardi – pari a circa la metà dell'intera spesa connessa alla legislazione del 2001 - costituita dalla regolazione debitoria per il ripiano dei disavanzi del servizio sanitario nazionale (legge n. 129 del 28 marzo, di conversione del d.l. 17/2001), l'incidenza scende a poco più del 62% del totale, al di sotto della media degli esercizi precedenti ad eccezione del 2000, che presenta dati fuori linea per il massiccio ricorso a nuove o maggiori entrate.

Sotto l'aspetto delle modalità di utilizzazione degli accantonamenti, si è rilevato che una parte degli oneri (280 miliardi complessivi nel triennio) recati dalla legge n. 137 del 29 marzo, già citata, viene coperta attraverso l'imputazione ad un accantonamento del fondo speciale di parte corrente destinato a regolazioni debitorie.

Trattandosi di un nuovo onere e non di un onere formatosi anteriormente al triennio corrente, l'utilizzazione di accantonamenti destinati a regolazioni debitorie non è consentita dalla normativa contabile, come rilevato anche dalle Commissioni bilancio. Tali accantonamenti non gravano infatti sul saldo netto da finanziare di competenza approvato con l'art. 1 della legge finanziaria e non sono soggetti all'obbligo di copertura dei nuovi oneri di natura corrente recati dalla legge finanziaria.

4.2 La copertura attraverso la "riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa" ha interessato nel periodo in esame una quota di oneri vicina al 15% (sul dato globale al netto della regolazione contabile relativa al ripiano dei disavanzi sanitari), notevolmente superiore a quella media in ragione d'anno, pari a meno dell'8%.

Per quanto riguarda le modalità di applicazione, permane la generale mancanza di indicazioni sul programma di spesa relativo allo stanziamento da cui si attinge, sulle specifiche esigenze il cui soddisfacimento si intende abbandonare o – qualora ciò eventualmente non

ricorra – sulle ragioni dell'esubero dello stanziamento medesimo rispetto alle originarie finalizzazioni.

In alcuni casi, le modalità stesse hanno assunto forme anomale, diffusamente esaminate nelle relazioni quadrimestrali della Corte, cui si rinvia.

Qui va sottolineato che in via generale manca qualunque indicazione circa la precedente destinazione delle risorse, i motivi del loro mancato utilizzo e l'eventuale modifica dei precedenti programmi di spesa, della cui esistenza non può pertanto che dubitarsi. Non viene inoltre fornita alcuna indicazione circa la situazione finanziaria dei Fondi utilizzati e la loro capienza rispetto ai nuovi oneri.

Anche se una assicurazione a quest'ultimo riguardo è stata di norma fornita in Commissione da parte del rappresentante del Governo, non può che concludersi che mancano nella generalità dei casi i due requisiti minimi cui dovrebbe rispondere l'utilizzazione dell'istituto in argomento: riguardare interventi determinati ed indicare quali finalizzazioni connesse al precedente stanziamento vengono sacrificate a favore del nuovo.

Si è poi rilevato che in alcuni casi, come già in passato, la modalità di copertura in argomento è stata utilizzata per spese permanenti, sia rinviando ad autorizzazioni di spesa di carattere temporaneo – come nella legge n. 250 del 3 luglio, già citata -, sia ad autorizzazioni di spesa annualmente rideterminate nella tab. C della legge finanziaria, il cui carattere essenziale è quello di strumento di modulazione della spesa: proprio per tale carattere essa non appare una modalità di copertura idonea – per gli esercizi successivi al triennio – di spese rigidamente predeterminate nel loro ammontare e relative a posizioni soggettive non comprimibili.

Permane infine, in molti casi, il ricorso ad autorizzazioni di spesa recate da rifinanziamenti di carattere generale di vari fondi, come quelli per la protezione civile e per l'occupazione, o comunque estremamente generiche, come il rinvio all'insieme delle disponibilità della legge 64/86, contenente la disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (legge n. 122 del 27 marzo).

A tale riguardo, non può che ripetersi l'osservazione, già ripetutamente formulata, che in tali fattispecie si verte in una situazione sostanzialmente analoga alla utilizzazione di disponibilità di bilancio, a suo tempo prevista, come è noto, da una disposizione dell'art. 11 – ter della legge n. 468 del 1978 poi abrogata ad opera della legge n. 425 del 1996.

4.3 Tra le modalità di copertura estranee o comunque non chiaramente riconducibili alla elencazione contenuta nella legge 468 – riassunte nell'allegata tavola n. 2 sotto la dizione "altre forme di copertura"- spiccano ancora una volta quelle connesse alla partecipazione italiana a

missioni internazionali di pace (leggi n. 27 del 28 febbraio, di conversione del d.l. 393/2000 e n. 339 del 29 agosto, di conversione del d.l. 294/2001).

La copertura degli oneri recati dal primo provvedimento, pari a 618 miliardi, viene infatti effettuata in parte (150 miliardi circa) a valere sulla quota destinata alla Stato per il 2001 dell'8 per mille dell'IRPEF, in parte (95 miliardi circa) attraverso le riduzioni indicate nella tabella in calce alla legge di talune voci di spesa contenute nella tabella C allegata alla legge finanziaria 2001, ed in parte infine (373 miliardi circa) mediante imputazione al fondo di riserva per le spese impreviste, richiamando l'art. 1 comma 63 della legge 549/95, che, per le spese connesse ad interventi militari all'estero, prevede la possibilità di fare ricorso a tale fondo previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministero del tesoro. Quest'ultima modalità è stata anche utilizzata a copertura dell'intero onere di oltre 554 miliardi connesso alla legge n. 339.

Come è noto, questa tipologia di spesa si ripete ormai da anni con cadenza periodica e col tempo ha assunto, oltre a un carattere di continuità (come conferma l'inclusione della "partecipazione a missioni a supporto della pace" fra le funzioni essenziali del Ministero della difesa ad opera del d.lgs. 300/99), anche un notevole rilievo finanziario.

La mancanza di uno specifico stanziamento rende necessario il reperimento dei fondi occorrenti in modo disorganico e frammentario: la quota dell'8 per mille viene infatti utilizzata disgiuntamente dal programma di riparto e il ricorso a quote degli stanziamenti della tab. C appena approvati determina l'indebolimento della programmazione della spesa ad essa connessa. Inoltre, il ricorso al fondo spese impreviste è effettuato con modalità che la Corte ritiene non corrette.

Il Governo (Comm. Bil. Camera, 25 luglio 2001), condividendo le valutazione della Corte, aveva assunto l'impegno di provvedere nella legge finanziaria ad un apposito accantonamento in tab. A.

Successivamente è stato invece presentato un disegno di legge (A.S. n. 699 – bis) risultante dallo stralcio di una identica disposizione contenuta nel disegno di legge finanziaria (art. 35 comma 2 A.S. n. 699), che nella sostanza conferma e rafforza l'orientamento finora seguito.

La Corte resta dell'avviso ripetutamente espresso che l'art. 1 comma 63 della legge 549/1995 non abbia inteso istituire una modalità di copertura aggiuntiva rispetto a quelle previste dalla legge n. 468, ma abbia semplicemente esteso alle spese in parola la facoltà dell'Esecutivo di ricorrere al fondo per le spese impreviste in caso di necessità che travalichino la provvista di mezzi finanziari attribuita dalla legge e coperta nelle forme ordinarie: non a caso,

si è aggiunto, l'adozione della procedura in argomento, così come regolata dalla norma in esame, è attribuita alla competenza del Governo e si colloca pertanto al di fuori del sistema di copertura delle leggi di spesa.

A maggiore precisazione del pensiero della Corte, si è anche richiamata l'attenzione sulla circostanza che non sorgerebbe alcun problema se un fondo per questo tipo di interventi fosse allocato annualmente in tab. A, i cui accantonamenti, come è noto, sono soggetti all'obbligo di copertura in qualità di nuove spese di natura corrente.

Con il sistema utilizzato, invece, si introducono nella legislazione vigente, nel cui ambito viene effettuata la dotazione del fondo per le spese impreviste, nuove spese di natura corrente prive della prescritta copertura.

All'allocazione del fondo in tab. A non osterebbe neppure l'asserita imprevedibilità della tipologia della spesa in argomento, ripetuta peraltro costantemente in più esercizi: il fondo stesso potrebbe essere comunque utilizzato in modo difforme dalla finalizzazione originaria qualora nel corso dell'esercizio non si presentasse l'esigenza di provvedere a spese per interventi militari all'estero.

Tra gli altri casi di copertura affidata a modalità diverse da quelle stabilite dalla legge di contabilità, un primo gruppo è costituito dalla utilizzazione di capitoli-fondo: è questa una modalità di copertura per certi aspetti assimilabile alla riduzione di precedenti autorizzazione di spesa, sempreché sia corredata dall'indicazione degli specifici interventi previsti dalla legislazione vigente che vengono definanziati a favore dei nuovi o anche dell'esistenza di eventuali risorse libere derivanti di eccedenze dello stanziamento a suo tempo disposto rispetto alle esigenze da soddisfare.

In concreto, peraltro, tali indicazioni non vengono fornite o vengono fornite in modo insufficiente sia nei due casi in cui viene utilizzato il fondo per l'occupazione (legge n. 248 del 2 luglio, di conversione del d.l. n. 15 del 3 maggio, recante disposizioni urgenti in materia pensionistica e legge n. 251 già citata), sia per il ricorso operato dalla legge n. 305, anch'essa già citata, alla quota destinata alla prevenzione e riduzione dell'inquinamento elettromagnetico del fondo per il finanziamento della ricerca scientifica finanziato con i proventi delle licenze UMTS.

Una modalità di copertura del tutto peculiare è utilizzata per far fronte alla maggior parte degli oneri recati nella legge n. 330, anch'essa già citata: dispone infatti l'art. 6 che, quanto a 725 miliardi, all'onere derivante dall'attuazione della legge si provvede mediante utilizzo delle maggiori entrate per imposta sul valore aggiunto derivanti dall'andamento dei prezzi petroliferi.

Si tratta di un meccanismo compensativo introdotto dalla legge n. 496 del 28 dicembre 1999, di conversione del d.l. n. 383/99, con carattere di continuità, come risulta dalla facoltà conferita al Ministro delle finanze di variare in aumento o in diminuzione le aliquote delle accise in relazione all'andamento dei prezzi internazionali del petrolio greggio, in modo di compensare la conseguente incidenza dell'imposta sul valore aggiunto.

Nel caso di specie, la dichiarata insufficienza delle sole entrate IVA connesse all'andamento dei prezzi del petrolio alla copertura dell'insieme degli oneri recati dalla legge ha reso necessario un nuovo intervento del legislatore, che ha disposto una quota aggiuntiva di copertura a carico del fondo speciale.

Come rilevato dalla Corte già in relazione alla legge n. 496, la copertura in esame rientra nella tipologia delle forme autocompensative, in una fattispecie cioè in cui l'elemento previsionale è preponderante e determina una situazione di obbiettiva incertezza sull'effettività della copertura: ciò specie in relazione a possibili mutamenti dello scenario di riferimento, come dimostra l'attuale tendenza fortemente discendente del prezzo del petrolio greggio negli ultimi mesi del 2001. Si è pertanto ancora una volta sottolineata la necessità che in tali casi sia almeno previsto un monitoraggio sull'operatività del meccanismo compensativo adottato.

Anche per la copertura degli oneri derivanti dagli interventi in materia di accise sui prodotti petroliferi disposti dalla legge n. 418 del 30 novembre , di conversione del d.l. n. 356 del 1° ottobre, si è fatto ricorso ad una modalità di copertura del tutto peculiare: sia per il 2001 che per il 2002, sono state infatti utilizzate le entrate connesse alle sanzioni amministrative erogate dall'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, precedentemente destinate (art. 148, comma 1 della legge n. 388/2000) ad iniziative a vantaggio dei consumatori. Il nuovo vincolo di destinazione è limitato alle entrate del 2001, la cui entità, secondo i dati forniti dal Governo, è comunque superiore alle esigenze di copertura di entrambi gli esercizi.

Mentre per la copertura degli oneri relativi al 2001 l'operazione si risolve sostanzialmente nella riduzione di una precedente autorizzazione di spesa e rientra perciò nella relativa fattispecie tipica, qualche perplessità può riguardare la copertura degli oneri del 2002, per i quali si utilizzano entrate acquisite nell'esercizio precedente.

Si è posto infatti il problema della compatibilità del procedimento con il principio dell'annualità del bilancio, principio che peraltro è da tempo oggetto di una interpretazione che può eufemisticamente definirsi evolutiva: ne è un recente esempio lo scorrimento tra esercizi dei mezzi di copertura previsto dalla legge n. 383, che comunque affonda le sue radici nell'art. 5 della legge finanziaria 2001.

Nel caso in esame, il Governo (Commissione Bilancio Camera, 24 ottobre 2001) ha fatto osservare che nell'ordinamento è già prevista una fattispecie nella quale è consentita l'utilizzazione delle entrate nell'anno successivo a quello in cui sono state realizzate, e cioè l'istituto della riassegnazione, in base al quale le somme versate negli ultimi due mesi dell'anno possono essere riassegnate alla spesa dell'anno successivo.

Al riguardo, premesso che l'istituto della riassegnazione adempie alla diversa funzione di agevolare la gestione del bilancio a legislazione vigente, si rileva che, anche nella originaria formulazione della norma utilizzata a copertura, i proventi delle sanzioni amministrative avrebbero potuto essere utilizzati in esercizi successivi, tant'è che ne è previsto l'afflusso ad un fondo senza limiti temporali di utilizzo e che le iniziative a vantaggio dei consumatori non risultano ancora neppure determinate.

In conclusione, la differenza tra il caso di specie e la copertura di frequente effettuata su capitoli fondo non appare di natura sostanziale, tanto più che, secondo quanto rappresentato dal Governo, le risorse risultano già disponibili sulla base di dati certi di consuntivo.

4.4 Nel corso dell'anno in esame è tornato a porsi il problema della copertura delle garanzie prestate dallo Stato, per il quale manca una specifica normativa contabile.

Si è ricordato a tale proposito che la necessità di copertura finanziaria, ai sensi dell'art. 81 quarto comma Cost., delle garanzie patrimoniali, proprio perché comportano la responsabilità patrimoniale del concedente, è stata affermata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 37 del 1961 relativa ad una legge della Regione Sicilia.

In tale occasione, la Corte costituzionale, oltre ad affermare che, in mancanza di qualsiasi indicazione dei mezzi finanziari con cui far fronte ai rischi assunti con la garanzia prestata, la norma che sorregge la garanzia stessa non può non essere considerata in contrasto con l'anzidetto principio costituzionale, ha anche indicato che la copertura non deve neppure corrispondere all'importo dei crediti garantiti, essendo invece sufficiente che sia commisurata al rischio, da calcolare con metodi adeguati, assunto a proprio carico dal concedente.

La legge n. 413 del 27 novembre, di conversione del d.l. n. 354 del 28 settembre ("Disposizioni urgenti per il trasporto aereo") ha invece previsto la concessione della garanzia statale, a titolo gratuito e fino al 31.12.2001, per il risarcimento dei danni subiti da terzi in conseguenza di atti di guerra e di terrorismo nell'esercizio del trasporto aereo, in favore delle imprese di trasporto aereo nazionali, nonché in favore delle imprese di gestione aeroportuale.

Nel testo non si fa parola circa il reperimento delle risorse da utilizzare in caso di attivazione della garanzia, ma il Governo ha dichiarato in Commissione Bilancio Senato che

all'eventuale onere si sarebbe provveduto mediante il prelevamento delle somme occorrenti dal Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine.

A tale riguardo, la Corte ha già in precedenti occasioni espresso l'avviso che, in applicazione dei principi generali e di evidenti principi di ragionevolezza, se da un lato non può ritenersi sussistente l'obbligo di una copertura dell'intera garanzia per il carattere soltanto eventuale della sua attivazione, dall'altro non può neppure ritenersi soddisfacente il mero rinvio a fondi già stanziati in bilancio: tali fondi, infatti, vengono quantificati a fronte della situazione a legislazione vigente e non riguardano in alcun modo obbligazioni derivanti dalla legislazione successiva.

Una corretta soluzione del problema, in armonia con la citata giurisprudenza costituzionale, potrebbe consistere nella accurata valutazione del livello di rischio, da effettuare nella relazione tecnica che dovrebbe pertanto essere compilata in ogni caso, e nella conseguente determinazione percentuale del rischio stesso sul capitale garantito. L'importo così risultante dovrebbe essere coperto secondo le norme generali e l'andamento effettivo della spesa sottoposto a stretto monitoraggio per consentire l'eventuale tempestiva attuazione del procedimento previsto dall'art. 11-ter comma 7 della legge n. 468 per ovviare agli scostamenti rispetto alle previsioni di spesa assunte ai fini della copertura (referto al Parlamento del Ministro del tesoro e assunzione delle conseguenti iniziative legislative).

5. La legge finanziaria e i provvedimenti collegati.

5.1. Nel precedente capitolo primo, dedicato agli andamenti di finanza pubblica, sono stati esposti i caratteri salienti della manovra di bilancio per il 2002.

Qui, nel rinviare in via generale alle valutazioni contenute al riguardo nella relazione sulle leggi di spesa dell'ultimo quadrimestre del 2001, si espongono sommariamente le osservazioni ivi formulate circa la congruità delle previsioni di entrata e di spesa recate dalla legge n. 383 del 18 ottobre 2001 e circa la copertura degli oneri di natura corrente e taluni aspetti strutturali della legge finanziaria.

5.2 La legge n. 383 del 18 ottobre, concernente primi interventi per il rilancio dell' economia, reca tre gruppi di norme da cui derivano rilevanti conseguenze finanziarie: gli incentivi per l'emersione dell'economia sommersa (artt. 1- 3), gli incentivi fiscali per gli investimenti e lo sviluppo (art. 4 e 5), la soppressione dell'imposta sulle successioni e donazioni (artt. 13-17).

A) Incentivi per l'emersione dell'economia sommersa.

Si tratta di un insieme di agevolazioni fiscali e contributive intese a regolarizzare la situazione di imprese che impiegano in tutto o in parte lavoratori "in nero". Gli incentivi, di durata triennale, sono connessi alla presentazione di una apposita "dichiarazione di emersione" da presentare entro termini originariamente fissati al 30/11/2001 (art. 1, comma 3), prorogati una prima volta al 30/6/2002 (art. 9, comma 15 della legge finanziaria) e poi al 30/11/2002 (d.l. 22 febbraio 2002, n. 12, convertito con legge n. 73 del 23 aprile 2002).

La relazione tecnica stima un gettito di circa 20 miliardi di euro nel quadriennio 2001-2004 sulla base di una ipotesi secondo la quale le adesione riguarderebbero circa il 30% dei lavoratori dipendenti non regolari e, prudenzialmente, circa un quinto dell'ammontare dell'evasione tributaria e contributiva connessa. I proventi attesi avrebbero dovuto essere utilizzati solo a consuntivo, in quanto destinati – al netto delle limitate esigenze di copertura relative ai maggiori oneri pensionistici connessi all'emersione – ad affluire in un fondo principalmente finalizzato alla copertura dei programmi di riduzione della pressione tributaria e contributiva e al riequilibrio dei conti pubblici. Con la legge finanziaria, una parte – circa un miliardo di euro – viene, invece, direttamente utilizzata ai fini della manovra correttiva per il 2002. L'utilizzazione del restante maggior gettito atteso è stata sterilizzata in attesa di una puntuale verifica delle esigenze di copertura dei provvedimenti recanti incentivi fiscali per gli investimenti e lo sviluppo (art. 1, commi 4 e 5, della legge finanziaria).

Trattandosi di un tipico provvedimento dagli esiti condizionati al grado di adesione dei soggetti destinatari, le quantificazioni proposte non possono essere verificate sulla base di analisi oggettive, ma solo sulla base di generici criteri di ragionevolezza comunque molto opinabili.

Le perplessità sul pieno conseguimento dei risultati di gettito ipotizzati sono riferibili, soprattutto, alle condizioni di convenienza per le aziende del passaggio ad un regime regolare. Come è stato osservato, infatti, la soglia della convenienza è legata alla conservazione del precedente margine operativo lordo, conservazione che – a seguito dell'assoggettamento ad imposte e contributi prima non corrisposti – richiede necessariamente un aumento del profitto totale e quindi una modifica della scala di produzione. Tale condizione è ovviamente tanto più gravosa al momento dell'entrata a regime (dopo il triennio di applicazione delle agevolazioni) delle aliquote ordinarie. Sulla decisione dell'azienda possono, peraltro, influire positivamente aspettative di un futuro alleggerimento del carico tributario e, soprattutto, il rischio di sanzioni connesse alla permanenza nel sommerso. Proprio in relazione all'auspicabile intensificazione dell'attività di vigilanza potrebbe, invece, essere meno probabile che l'eventuale emersione non

abbia carattere definitivo e che una percentuale dei redditi emersi possa, cessato il periodo agevolato, diventare di nuovo irregolare.

Oltre alle previsioni di gettito, dalla normativa in esame derivano anche oneri di carattere pensionistico, non cifrati nel testo, ma indicati dalla relazione tecnica nella misura di 50 miliardi di lire per il 2002, 100 per il 2003 e 150 per il 2004.

Pur tenuto conto che gli oneri in parola rappresentano una frazione minima del gettito atteso, si è osservato al riguardo che gli oneri stessi non sono limitati al triennio 2002/04, ma si estendono anche al biennio successivo, e cioè per tutto il periodo per il quale si ipotizza il pensionamento dei soggetti che, in mancanza della facoltà di contribuzione volontaria prevista dalla legge, non avrebbero potuto conseguire il trattamento pensionistico.

Dal combinato disposto dell'art. 1 comma 8 della legge in argomento e della citata norma della legge finanziaria (art. 1 comma 5) che ne procrastina l'applicazione, non risulta infine con chiarezza che le risorse derivanti dall'emersione debbano essere prioritariamente destinate alla copertura di tali oneri.

B) Incentivi fiscali per gli investimenti e lo sviluppo.

La legge dispone, per i periodi di imposta relativi al secondo semestre 2001 e al 2002, l'esclusione dell'imposizione del reddito d'impresa del 50% del volume dei nuovi investimenti in beni strumentali eccedente la media degli investimenti effettuati nei cinque periodi di imposta precedenti: ai fini del calcolo di tale media, è data facoltà all'impresa di considerare solo quattro dei cinque periodi di imposta precedenti, escludendo dal conteggio il periodo nel quale l'investimento è stato di maggior valore.

L'incentivo si applica anche, oltre ad altre ipotesi minori, alle spese sostenute per la formazione e l'aggiornamento del personale, ivi compreso il costo del personale impegnato nell'attività di formazione e aggiornamento, fino alla concorrenza del 20% del volume delle relative retribuzioni complessivamente corrisposte per formazione in ciascun periodo di imposta e sempre nell'ambito, come chiarito con la circolare n. 4/E del 18/1/2002, del 50% dell'importo delle spese agevolabili.

Sono contestualmente abolite alcune agevolazioni tributarie per gli investimenti previste dalla normativa precedente, ed in particolare, oltre a talune minori, quelle previste dall'art. 2 commi 8 e seguenti della legge 133/1999, prorogate al periodo d'imposta 2001 della legge finanziaria 2001, e quelle di cui al d.lgs. 466/1997 (DIT).

Gli effetti finanziari sono stimati dalla relazione tecnica in un minor onere in termini di cassa di 1.915 miliardi per il 2001 e di 5.129 miliardi per il 2002, mentre per il 2003 si prevede

una perdita di gettito di 2.245 miliardi. Tali effetti rappresentano la somma algebrica delle seguenti voci:

1. costo delle nuove agevolazioni;

2. recupero di gettito derivante dalla soppressione di agevolazioni precedenti;

3. maggior gettito delle imposte dirette interessate dall' aumento del reddito imponibile dei soggetti produttori di beni strumentali;

4. maggior gettito dell'IVA sia sui beni strumentali venduti sia sul maggior volume di beni di consumo prodotti e venduti in dipendenza dei maggiori investimenti.

La copertura dell'onere relativo al 2003 è attuata mediante utilizzazione di quota delle maggiori entrate previste per i due esercizi precedenti.

Sin dalla prima utilizzazione di tale metodologia (legge 489/1994) e poi via via negli sporadici casi successivi in cui ad essa - con modalità più o meno analoghe - si è fatto ricorso, la Corte ha rilevato che si tratta di una forma di autocopertura caratterizzata da elementi di incertezza ed aleatorietà molto rilevanti, in quanto il rispetto dell'obbligo di copertura è legato, in misura superiore alle altre metodologie, a stime e valutazioni concernenti futuri comportamenti di platee più o meno vaste di soggetti economici. Tali elementi sono comunque apparsi tanto più elevati quanto più gli incentivi sono stati diretti a specifici settori, per i connessi possibili effetti di distorsione dei consumi.

Per questo la Corte ha ripetutamente posto l'accento (da ultimo nell' audizione del 23 luglio 2001 presso le Commissioni bilancio) sulla necessità di una effettiva attivazione, in tali casi, del monitoraggio previsto dall'art. 11-ter comma 7 della legge di contabilità - norma finora rimasta inapplicata - da realizzare attraverso l'adozione di precise modalità operative.

Gli aspetti quantitativi del provvedimento in questione riguardano in particolare la valutazione del recupero di gettito derivante dall' abolizione delle precedenti agevolazioni e soprattutto la determinazione della base di partenza per il calcolo degli effetti incentivanti, in quanto gli effetti delle misure sono costruiti sul presupposto di una crescita tendenziale nulla degli investimenti in termini reali.

Per quanto riguarda il primo punto, un giudizio di congruità sulla quantificazione del recupero di gettito associato alla soppressione dell'agevolazione ex legge 133/1999 (2.800 miliardi per il 2001) è apparso problematico in relazione alla scarsità di informazioni sul costo delle estensioni della portata dell'agevolazione stessa recate dalla legge finanziaria 2001; tuttavia, i criteri prudenziali di computo del recupero derivante dalla soppressione della DIT (1.000 miliardi rispetto ai 1.890 stimati) consentono di ritenere ragionevolmente accettabili i valori totali indicati.

Per quanto riguarda il secondo punto, si è invece ritenuto che il presupposto dell'andamento stazionario degli investimenti e le modalità di calcolo della base di partenza non possano qualificarsi come ispirati a criteri del tutto prudenziali, pur considerato il fatto che il quinquennio di riferimento riguarda un periodo in cui si è manifestato un "trend" ascendente degli investimenti con tassi di crescita abbastanza omogenei, mentre nella situazione su cui ha inciso la legge il ristagno del ciclo –tanto più dopo gli avvenimenti del settembre scorso- ha portato con sé un corrispondente ristagno degli investimenti.

Ciò nonostante, non è possibile escludere l'eventualità di perdite di gettito corrispondenti a maggiori investimenti che avrebbero potuto essere comunque effettuati a legislazione vigente, soprattutto in relazione alla facoltà di escludere dal conteggio l'esercizio del quinquennio in cui l'investimento è stato di maggior valore.

Proprio per il fatto che il rispetto dell'obbligo di copertura è legato a complesse valutazioni soltanto in piccola parte connesse a dati obiettivi, sarebbe stata indispensabile una solida base statistica per questi ultimi e comunque la massima trasparenza dei calcoli effettuati e delle ipotesi prese a base dei calcoli stessi: in una parola una relazione tecnica il più possibile accurata e completa.

Così invece non è: molte stime non risultano suffragate da dati oggettivi o almeno ragionevolmente attendibili, come è stato posto in luce in sede di applicazione dell'incentivo anche alle spese sostenute per la formazione e l'aggiornamento del personale, questione su cui la Corte si è ampiamente soffermata nella citata relazione quadrimestrale.

L'estrema volatilità degli effetti finanziari stimati dalla relazione tecnica e recepiti nel testo legislativo ha indotto il legislatore, in sede di legge finanziaria (art.1 comma 4 e 5), ad adottare uno strumento di garanzia assolutamente nuovo, che dovrebbe adempiere nello stesso tempo a funzioni di monitoraggio e di copertura di riserva.

La norma prevede infatti la presentazione alle Camere entro il 30 giugno 2002 di una relazione analitica sugli effetti finanziari derivanti dall'applicazione della normativa in esame, e la sospensione, in attesa di tale riscontro, dell'operatività della norma (art.1 comma 8 della legge n. 383) che destina le maggiori entrate derivanti dal recupero di base imponibile connessa ai programmi di emersione ad un fondo finalizzato, oltre alla copertura degli oneri pensionistici sopra richiamati, al riequilibrio dei conti pubblici e alla riduzione della pressione contributiva.

La soluzione adottata appare condivisibile ed opportuna, perché idonea, attraverso regole e termini per il monitoraggio degli effetti finanziari ed accantonamento di risorse di riserva, a salvaguardare i conti pubblici da possibili effetti negativi di norme le cui conseguenze

finanziarie sono obbiettivamente valutabili solo con estrema difficoltà e comunque soltanto entro limiti molto ampi.

Si tratta infatti, in sostanza, di una anticipata realizzazione del procedimento previsto dall'art. 11-ter comma 7 della legge di contabilità (obbligo di referto al Parlamento e di assunzione delle conseguenti iniziative legislative qualora, nel corso dell'attuazione di leggi, si verifichino scostamenti rispetto alle previsioni di spesa o di entrata al fine della copertura finanziaria), di cui la Corte ha sempre stigmatizzato la mancata attuazione e che con la soluzione adottata potrebbe finalmente avere una concreta operatività.

La legge n. 383 presenta ulteriori profili di specificità.

In primo luogo è stata sottolineata l'opportunità che provvedimenti come quello in esame debbano comunque essere inseriti nel quadro in una definizione complessiva degli equilibri di finanza pubblica e pertanto nell'ambito della sessione di bilancio: a tale proposito, si è ricordato che fu proprio la Corte – nella relazione sulle leggi approvate nel quadrimestre maggio/agosto 1994 – a formulare osservazioni in tal senso, osservazioni la cui validità resta ancor oggi inalterata.

E' tuttavia indubbio che nel caso in esame si è di fronte, come rilevato dalla Commissione bilancio del Senato, ad un provvedimento che non può essere considerato isolatamente, ma che si inquadra in una manovra complessiva di politica economica che ha preso l'avvio anticipatamente rispetto alla sessione di bilancio, ma contemporaneamente alla presentazione del DPEF per l'intera nuova legislatura: esso è pertanto in un certo senso propedeutico alle misure che hanno poi costituito il nucleo della sessione stessa.

Non può peraltro disconoscersi, nella sessione di bilancio testè trascorsa, una certa frammentarietà di interventi che mal si concilia con la visione unitaria che costituisce il presupposto stesso della legge finanziaria.

In merito infine all'attivazione di una contabilità speciale in cui far confluire le maggiori entrate degli esercizi 2001 e 2002 per poi riversarle all'entrata del bilancio nell'esercizio successivo, non v'è dubbio che si tratta di una disposizione che non solo contrasta con i tradizionali principi di universalità e annualità del bilancio, ma si pone anche in contraddizione con il lento e non facile processo volto a riportare in bilancio tutte le poste afferenti la finanza statale.

In realtà, come è noto, lo scorrimento tra esercizi dei mezzi di bilancio non costituisce propriamente una novità: può citarsi al riguardo non soltanto l'art. 5 della legge finanziaria 2001, ma anche, in buona sostanza, le sempre più frequenti leggi che consentono l'utilizzazione

in esercizi successivi di stanziamenti di bilancio di parte corrente non impegnati o anche le leggi di spesa la cui copertura è disposta a carico di capitoli-fondo.

L'accantonamento in un fondo di bilancio anziché in una contabilità speciale consentirebbe, peraltro, un maggior rispetto dell'art. 5 della legge 468/1978 e offrirebbe ugualmente il duplice vantaggio di un più agevole controllo dell'andamento della specifica voce di entrata e – attraverso il superamento dello sfasamento temporale tra l'incidenza dell'onere e la provvista dei mezzi con cui farvi fronte - di maggiori garanzie circa l'effettiva disponibilità della copertura.

Tale soluzione comporterebbe tuttavia, attraverso la contabilizzazione in bilancio di maggiori entrate soltanto provvisorie, la sostanziale alterazione dei saldi degli esercizi interessati.

Proprio per l'eccezionalità e il non agevole inquadramento nel sistema del procedimento seguito, si è in definitiva condivisa la soluzione adottata, volta a limitare l'accantonamento alle sole somme destinate alla copertura degli oneri successivi, devolvendo la quota residua al miglioramento dei saldi dei rispettivi esercizi.

C) Soppressione dell'imposta sulle successioni e donazioni

La quantificazione degli oneri operata dalla relazione tecnica è condotta sul presupposto che gli effetti della soppressione si manifestino totalmente a partire dal 2005.

Si è pertanto reso necessario adottare, per l'ultimo esercizio del triennio, una modalità di copertura – imputazione al fondo speciale di parte corrente – compatibile con la natura permanente del mancato gettito dell'imposta soppressa.

In disparte le considerazioni più volte ribadite dalla Corte, ma non recepite, circa la necessità che per tutti gli oneri di natura permanente sia fornita una valutazione, sia pure di larga massima, delle compatibilità finanziarie ultratriennali, si è segnalato che qualche perplessità continua a sussistere nei riguardi della tecnica di quantificazione degli oneri.

Pur tenuto conto infatti della nuova disciplina del collegato fiscale del 2000 e del fatto che nella previsione delle entrate 2001 si era tenuto conto della liquidazione delle imposte degli anni precedenti (1998 – 2000), non risulta del tutto chiarita la coerenza della quantificazione della perdita di gettito derivante dalla soppressione delle imposte in argomento, stimata dalla relazione tecnica e recepita nel testo legislativo (310 miliardi annui a regime), con i dati relativi al gettito annuo delle imposte successorie registrato negli ultimi esercizi finanziari (da 1.421 miliardi nel 1997 a 1.798 nel 2000 e a 1.772 nel 2001).

5.3 A differenza degli esercizi più recenti, l'utilizzazione del miglioramento del risparmio pubblico a copertura degli oneri di natura corrente recati dalla legge finanziaria è limitata agli esercizi 2003 e 2004. In entrambi i casi, il livello del miglioramento è tale da offrire margini di copertura decisamente elevati.

Per quanto riguarda il 2002, la copertura degli oneri in parola è invece affidata esclusivamente a risorse derivanti da disposizioni contenute nell'articolato della legge finanziaria (nuove o maggiori entrate per 5.247 milioni di euro e riduzione di spese correnti per 1.408) e nei provvedimenti collegati (2.452 milioni di euro, di cui 2.184 da ricondurre alla legge n. 383). Il complesso di tali risorse supera i nuovi oneri di circa 58 milioni di euro; ad esse si affianca un livello di miglioramento del risparmio pubblico pari a 3.283 milioni di euro, che costituiscono pertanto, in aggiunta a i 58 sopra indicati, una disponibilità di riserva in caso di sforamento dei nuovi oneri e/o di mancata realizzazione di poste preordinate alla loro copertura.

Mentre per quanto riguarda i nuovi oneri le quantificazioni effettuate non sono suscettibili che di eventuali limitatissimi scostamenti, in quanto la quasi totalità degli oneri stessi costituiscono dei tetti di spesa, i mezzi di copertura non evidenziano, almeno in parte, una uguale affidabilità.

Infatti, parallelamente a quanto già osservato in merito ad una serie di voci attive contenute nella manovra di bilancio nel suo complesso, anche se in misura più circoscritta alcune delle poste di copertura utilizzate si riferiscono a provvedimenti dagli effetti non agevolmente prevedibili, perché intesi, come si è detto, a sollecitare una reazione da parte di una platea di potenziali interessati sulla base di un calcolo di convenienza.

Si tratta in particolare dei proventi attesi:

a) dalla rivalutazione delle azioni e dei terreni fabbricabili (oltre 2 miliardi di euro – art. 5 e 7 legge finanziaria), il cui successo, come si è detto, essendo affidato a complesse valutazioni da parte dei soggetti interessati, è soggetta a notevoli margini di aleatorietà, tanto più che l'ipotesi di adesione adottata (50%) non appare ispirata a criteri prudenziali;

b) dal risparmio di interessi connesso alle agevolazioni fiscali per l'acquisto di titoli italiani del debito pubblico da parte di soggetti non residenti (oltre 250 milioni di euro – art. 10 d.l. 350), risparmio che presuppone un effetto di abbassamento dei rendimenti grazie alla più elevata domanda di titoli di Stato italiani: qui l'effetto, oltre a dipendere da scelte future di investitori internazionali soggette comunque agli andamenti dei mercati, è reso incerto anche dalla possibilità che la eventuale dose aggiuntiva di domanda, in un mercato che, come si è

detto, è già caratterizzato da una larga eccedenza della domanda stessa, non riesca a modificare il livello dei tassi.

Inoltre, effetti di copertura per quasi 2,2 miliardi di euro vengono attribuiti alla legge n. 383, ed in particolare alle maggiori entrate connesse agli incentivi fiscali per l'investimento e lo sviluppo: tali effetti rappresentano la quasi totalità delle maggiori entrate per cassa, complessivamente cifrate per il 2002 dalla relazione tecnica in circa 2,7 miliardi di euro.

Come risulta dalla disamina contenuta nella citata relazione quadrimestrale della Corte e riassunta a precedente punto *5.2*, i risultati di gettito ipotizzati per gli incentivi in parola appaiono di carattere decisamente aleatorio, tali da non render certa neppure la copertura degli aspetti onerosi connessi agli incentivi stessi, e perciò tanto più inidonei alla copertura di ulteriori oneri.

Tuttavia, considerato che il citato art. 1 della legge finanziaria ha sterilizzato l'utilizzazione della quasi totalità del gettito atteso dalla riduzione dell'area dell'economia sommersa – pari, secondo la relazione tecnica, a circa 20 miliardi di euro –, destinandolo ad eventuali esigenze di copertura degli incentivi fiscali per gli investimenti, e che, come si è detto, vi è un margine di copertura di oltre 3,3 miliardi di euro che costituisce in sostanza una disponibilità di riserva, la copertura degli oneri correnti previsti dalla legge finanziaria appare ragionevolmente assicurata.

5.4 Il miglioramento del risparmio pubblico continua ad affiancarsi ad un saldo netto da finanziare di competenza ancora molto elevato (33.157 milioni di euro nel 2002, pari a circa 64.200 miliardi di lire), anche se notevolmente ridotto rispetto a quello espresso dal bilancio assestato 2001 (83.429 miliardi di lire). Per i due esercizi successivi, il livello del saldo netto da finanziare di competenza, pur inferiore a quello del 2002, supera il livello indicato come programmatico dalle risoluzioni parlamentari approvative del DPEF: si tratta di una situazione più volte verificatasi negli ultimi esercizi, a fronte della quale si è costantemente ritenuto che non si trattasse di una violazione sostanziale dei vincoli e che fosse sufficiente l'aver comunque seguito un percorso di avvicinamento ai valori programmatici attraverso la riduzione del saldo netto da finanziare del primo anno.

Anche nel 2002 si registra una proliferazione di regolazioni contabili e debitorie della più varia natura, che comportano complessivamente un onere di 14.649 milioni di euro. Tale importo, proseguendo nella prassi costantemente seguita, fondata sul presupposto che le spese per regolazioni debitorie corrispondano ad obblighi già formatisi sulla base della legislazione vigente, non è stato compreso negli oneri da coprire.

Se, da un lato, in qualche misura ciò è giustificato da esigenze di trasparenza dei conti pubblici ed in parte dal recupero di una tendenziale centralità del bilancio di competenza, non può negarsi, dall'altro, che il ricorso sempre più esteso a tale metodo di contabilizzazione finisca per comportare notevoli inconvenienti nella rappresentazione dell'effettiva evoluzione della spesa di bilancio. Inoltre, il ricorso a tale strumento – che non trova riscontro in puntuali definizioni contabili – può prestarsi a collocare "sotto la linea" non solo passività di remota provenienza, che debbono però comunque essere fronteggiate nel presente, ma anche spese relativamente recenti che vengono iscritte fra le regolazioni debitorie senza aver figurato nei relativi conti di competenza, con conseguente mancato inserimento delle stesse tra gli oneri di natura corrente da coprire. Un caso significativo è costituito dalla allocazione fra le regolazioni contabili sia delle somme stanziate ad integrazione del fabbisogno sanitario per minori entrate IRAP in base all'art. 39 – comma 3 – del decreto legislativo 446/97 (1.096 milioni di euro), sia di quelle destinate al ripiano dei disavanzi delle ASL (circa 5.330 milioni di euro), che risultano iscritte in un accantonamento di fondo speciale di parte capitale (tab. B) espressamente destinato a regolazioni debitorie e che comprende anche un intervento straordinario a favore della regione Lazio, che deve pertanto presumersi di analoga natura.

Peraltro, gli oneri in questione appaiono di natura corrente e non dissimili da quelli costantemente allocati nei precedenti esercizi nella tab. A: la loro attuale allocazione tra gli oneri di parte capitale, da ricondurre , secondo quanto rappresentato dall'amministrazione, all'applicazione delle regole del SEC 95, è peraltro ininfluente sia, come già detto, ai fini della copertura degli oneri correnti recati dalla legge finanziaria, sia anche ai fini del rispetto dei limiti massimi al saldo netto da finanziare definiti dalle risoluzioni di approvazione del DPEF, limiti che vengono stabiliti al netto delle regolazioni debitorie.

Tavola 1

ONERI FINANZIARI INDICATI DA LEGGI PUBBLICATE NEL 2001

(importi in milioni)

numero legge	1999	2000	2001	2002	2003	Oneri pluriennali	Oneri permanenti
400		66.900	76.500	71.000	1.900		1.900
404		3.000	3.000	1.000	1.000		1.000
406		2.000	2.000	2.000	2.000		2.000
408		252		252			252[b]
409	46.500	39.800	18.200	18.200	18.200		18.200
413		70.000	70.000	70.000			
422		500	270	270			
423		500	500				
3			100.000	100.000	100.000		100.000
4		97.720	111.760	136.000	129.026		129.026
10		250.000	300.000	50.000			
13		2.400					
15		1.581	1.562	1.581	1.581		1.581
20			148		148		148[b]
21		113.200	126.200	124.200	81.000	a)	
23		333.500	333.500	333.500			
26		141.953	68.091	59.091	59.091	a)	58.091
27			643.128	25.000	25.000		25.000
29			74.000	74.800	84.300		31.800
30				3.586	57.547		3.586
34		5.000	5.000	5.000			
36			20.000	20.000	20.000		7.000
38			15.567	20.567	20.567		20.567
39			3.000	3.000			
45			6.000	8.600	8.600		8.600
48			4.379	102.938	102.938		102.938
49			505.950	25.950	25.950	a)	950
50		245	245	245	245		245
51			23.000	23.000	23.000	a)	13.000
52			2.075	3.368	3.150		3.150
56			100	100	100		100
57		314.800	157.800	256.800	67.000	a)	36.000
58			5.000	19.000	5.000		
59			1.000	1.000	1.000	a)	
61			4.731	4.731	4.731		
62			32.700	62.100	91.500		2.000
64			235.000	240.000	250.000		250.000
72			3.000	3.000	3.000		
73			9.000	10.000	10.000		
75			12.988	19.996	19.996		19.996

segue

(importi in milioni)

numero legge	1999	2000	2001	2002	2003	Oneri pluriennali	Oneri permanenti
78		1.000	1.330	1.330	1.330	a)	330
79			5.000	5.000			
80			5.000	5.000			
84			145.600	147.000	47.000		7.000
85				5.000	5.000		5.000
86			13.716	179.934	291.934		291.934
88			94.250	94.250	94.250	a)	4.800
89				12.705	12.705		12.705
93		49.200	181.500	82.950	14.850		13.850
108			1.031	1.031	1.031		1.031
111		19		19			19[b]
118		127	375	127	127		127
122		1.275.000	691.500	290.550	42.050		1.800
125			4.125	4.125	4.125		4.125
128			13.000	13.000	13.000		13.000
129			7.012.800	6.012.800	3.012.800		12.800
131				87.000	87.000		87.000
134			37.050	116.792	159.484		159.484
135		277.000	87.000	62.000	5.000		5.000
137			140.000	170.000	90.000		40.000
152			54.000	54.000	54.000		54.000
188			20.000	20.000	20.000		20.000
248			300.000				
250			35.798	39.181	39.675		39.950
251			57.840				
305			150.000				
330			960.000				
339			554.307				
367			1.050	1.050	1.050		1.050
391			1.050	1.050	1.050		1.050
394			27.000				
401			27.000				
406			15.668				15.668
418			314.000	413.000	40.000		40.000
424				5.000			
426				6.000	500		500
428			13.000	8.000	8.000		
441			75	450			
442				1.905	30		30
totale	**46.500**	**3.045.697**	**13.939.459**	**9.740.124**	**5.263.561**		**1.668.964**

a) gli oneri pluriennali sono indicati nelle rispettive schede

b) ad anni alterni

Tavola 2

QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA 2001

(importi in milioni)

	1999	2000	2001	2002	2003	Totale	%
Fondi speciali:							
Parte corrente	46.500	1.050.497	8.411.860	7.297.593	4.322.136	**21.128.586**	65,95
Conto capitale		1.896.000	1.492.000	1.247.500	263.000	**4.898.500**	15,29
Totale	**46.500**	**2.946.497**	**9.903.860**	**8.545.093**	**4.585.136**	**26.027.086**	**81,24**
Riduzione precedenti autorizzazioni spesa			1.182.413	684.231	540.625	**2.407.269**	**7,52**
Maggiori o nuove entrate			50.000			**50.000**	**0,16**
Altre forme di copertura		99.200	2.803.186	510.800	137.800	**3.550.986**	**11,08**
Totale	**46.500**	**3.045.697**	**13.939.459**	**9.740.124**	**5.263.561**	**32.035.341**	**100,00**

Tavola 3

TIPOLOGIA DEGLI ONERI FINANZIARI INDICATI DA LEGGI PUBBLICATE NEL 2001

legge	1999		2000		2001		2002		2003	
	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale
400			29.900	37.000	10.500	66.000	2.500	68.500	1.900	
404			1.000	2.000	1.000	2.000	1.000		1.000	
406			2.000		2.000		2.000		2.000	
408			252				252			
409	46.500		39.800		18.200		18.200		18.200	
413			70.000		70.000		70.000			
422			500		270		270			
423				500		500				
3					100.000		100.000		100.000	
4			97.720		111.760		136.000		129.026	
10				250.000		300.000		50.000		
13			2.400							
15			1.581		1.562		1.581		1.581	
20					148				148	
21				113.200		126.200		124.200		81.000
23				333.500		333.500		333.500		
26			141.953		67.091	1.000	58.091	1.000	58.091	1.000
27					643.128		25.000		25.000	
29					36.000	38.000	35.300	39.500	35.300	49.000
30							3.586		57.547	
34			5.000		5.000		5.000			
36					7.000	13.000	7.000	13.000	7.000	13.000
38					15.567		20.567		20.567	
39					3.000		3.000			
45					6.000		8.600		8.600	
48					4.379		102.938		102.938	
49					480.950	25.000	950	25.000	950	25.000
50			245		245		245		245	
51					13.000	10.000	13.000	10.000	13.000	10.000
52					2.075		3.368		3.150	
56					100		100		100	
57			3.000	311.800	36.000	121.800	36.000	220.800	36.000	31.000
58					5.000		19.000		5.000	
59						1.000		1.000		1.000
61					4.731		4.731		4.731	
62					32.700		62.100		91.500	0
64					235.000		240.000		250.000	
72					3.000		3.000		3.000	
73					9.000		10.000		10.000	
75					12.988		19.996		19.996	
78				1.000	330	1.000	330	1.000	330	1.000
79						5.000		5.000		
80						5.000		5.000		
84					45.600	100.000	47.000	100.000	47.000	

Segue

legge	1999		2000		2001		2002		2003	
	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale
85								5.000		5.000
86					13.716	0	179.934	0	291.934	
88					4.800	89.450	4.800	89.450	4.800	89.450
89							12.705		12.705	
93			2.200	47.000	71.500	110.000	37.950	45.000	11.850	3.000
108					1.031		1.031		1.031	
111			19				19			
118			127		375		127		127	
122			750.000	525.000	576.500	115.000	150.550	140.000	2.050	40.000
125					4.125		4.125		4.125	
128					13.000		13.000		13.000	
129					7.012.800	0	6.012.800	0	3.012.800	0
131							87.000		87.000	
134					37.050		116.792		159.484	
135				277.000	0	87.000	0	62.000	0	5.000
137					140.000	0	170.000	0	90.000	
152					54.000		54.000		54.000	
188					20.000		20.000		20.000	
248					300.000					
250					35.798	0	39.181	0	39.675	
251					54.840	3.000				
305					150.000					
330					960.000					
339					554.307					
367					1.050		1.050		1.050	
*383										
391					1.050	0	1.050	0	1.050	
394						27.000				
401						27.000				
406					15.668					
418					314.000		413.000		40.000	
424							5.000			
426							6.000		500	
428						13.000		8.000		8.000
441					75		450			
442							1.905		30	
totale	**46.500**	**0**	**1.147.697**	**1.898.000**	**12.319.009**	**1.620.450**	**8.393.174**	**1.346.950**	**4.901.111**	**362.450**

PAGINA BIANCA

STRUMENTI

PAGINA BIANCA

Capitolo IV

Organizzazione della Pubblica Amministrazione

1. Sintesi e conclusioni.
2. L'organizzazione dei ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri in attuazione del d.lgs. n. 300 del 1999.
3. I ministeri e la Presidenza del Consiglio dei ministri all'inizio della XIV Legislatura.
4. I controlli interni.
5. L'organizzazione amministrativa nella legge finanziaria 2002.
6. L'organizzazione amministrativa nel nuovo Titolo V (parte seconda) della Costituzione.
7. Le "note preliminari" e le direttive generali per l'azione amministrativa.

1. Sintesi e conclusioni.

1.1 L'organizzazione amministrativa è stata interessata, nel 2001 e nella prima metà del 2002, da tre eventi principali.

Il primo è stato costituito da rilevanti modifiche all'ordinamento dei ministeri e a quello della Presidenza del Consiglio dei ministri, quali delineati dai d.lgs. nn. 300 e 303 del 1999, nonché dall'avvio di un ulteriore processo di riforma, mediante iniziative legislative, tuttora all'esame del Parlamento, concernenti l'organizzazione del Governo e la dirigenza pubblica.

Il secondo, dovuto alla legge finanziaria 2002, ha introdotto la prospettiva di una consistente "esternalizzazione" di attività amministrative, anche con effetti di ridimensionamento degli apparati ministeriali. Analoghi effetti dovrebbero discendere dalla costituzione di "Patrimonio Stato S.p.a." e di "Infrastrutture S.p.a."[1].

Il terzo evento è consistito nell'entrata in vigore del nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione, il quale ha profondamente innovato nella allocazione dei poteri normativi e

[1] In argomento, la Corte ha formulato le proprie osservazioni nell'audizione svolta il 7 maggio 2002 davanti alle

amministrativi fra i diversi livelli di governo (Stato, regioni, enti locali), con ripercussioni rilevanti anche sul piano delle strutture ministeriali in precedenza deputate allo svolgimento di funzioni che più non sono, dopo la riforma del Titolo V, di pertinenza dello Stato; inoltre, ha generalizzato il potere di auto-organizzazione dei diversi livelli di governo, escludendo ogni interferenza o condizionamento di ciascun livello sugli altri.

Tali eventi sono stati accompagnati da altre importanti novità con riguardo, per un verso, all'attuazione del "federalismo fiscale" – del quale ci si occupa in altra parte di questa Relazione[2] – e, per altro verso, all'iniziativa di una nuova riforma costituzionale, anch'essa con rilevante impatto sull'assetto organizzativo delle amministrazioni sia statali, sia regionali e locali.

L'organizzazione amministrativa è, pertanto, oggetto di profonde e continue trasformazioni, come conseguenza sia dell'affermarsi dello "Stato delle autonomie", quale emerge dalla legislazione – prima ordinaria e, poi, costituzionale – dell'ultimo decennio, sia delle tecniche aziendalistiche e degli strumenti privatistici che vengono introdotti, in misura progressivamente crescente, nella gestione delle pubbliche amministrazioni.

1.2 Un ruolo importante, nel panorama della riforma amministrativa, riveste la disciplina delle "note preliminari" ai bilanci, delle "direttive generali" per lo svolgimento dell'azione amministrativa e dei "controlli interni", ai quali spetterebbe – fra l'altro – di verificare l'attuazione amministrativa dei programmi di spesa predisposti dai ministri e approvati dal Parlamento, rendendo altresì operativa la separazione fra le responsabilità di indirizzo e controllo, proprie dei ministri, e le responsabilità per i risultati della gestione, intestate ai dirigenti. Di scarso rilievo, tuttavia, le realizzazioni che è dato di registrare in termini di concreta attuazione delle prescrizioni normative, ché, anzi, alcuni ministri non hanno – al maggio 2002 – neppure emanato le direttive per l'azione amministrativa, mentre i controlli interni continuano a non essere, generalmente, attivati.

1.3 Di rilievo, nel corso del 2001, le iniziative e le sperimentazioni intese a migliorare la qualità della legislazione, a verificare l'impatto socio-organizzativo della nuova normazione, a semplificare e razionalizzare i procedimenti amministrativi, a delegificare e – ove possibile – a deregolamentare interi settori e materie.

Ha, peraltro, ripreso nuovo vigore la decretazione in via d'urgenza, registrando un

---

Commissioni riunite finanze e bilancio della Camera dei deputati.

[2] Cap. 1, "Andamenti e tendenze generali della finanza pubblica".

incremento del 50% rispetto all'anno precedente[3].

2. L'organizzazione dei ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri in attuazione del d.lgs. n. 300 del 1999.

2.1 Nella prima metà del 2001, è stata completata l'emanazione dei regolamenti governativi per l'organizzazione dei dodici ministeri risultanti dalla riforma che, in esito alla terza regionalizzazione, avrebbero iniziato ad operare – secondo il d.lgs. n. 300 del 1999 – con la nomina del primo Governo della XIV Legislatura. Ai regolamenti hanno, poi, fatto seguito – con eccezioni – atti (decreti ministeriali) non regolamentari per l'organizzazione dei dipartimenti o, dove questi non fossero previsti, delle direzioni generali.

Si tratta di un complesso normativo che si fonda su norme della legge n. 59 del 1997[4], in virtù delle quali – sulla base di principi generali stabiliti con legge – è rimesso a regolamenti governativi "delegificanti" di individuare gli uffici di livello dirigenziale generale e definire la consistenza delle piante organiche. Con decreti ministeriali di natura non regolamentare sono, poi, stabiliti "i compiti delle unità dirigenziali nell'ambito degli uffici dirigenziali generali".

Quest'ultima previsione non sembra rispondere, peraltro, al "principio di distinzione" fra indirizzo politico e gestione amministrativa, in virtù del quale i ministri dovrebbero restare del tutto estranei alle decisioni organizzative dei dirigenti (fermo restando il loro potere di verificare l'adeguatezza dell'organizzazione rispetto agli obiettivi da perseguire)[5], mentre dovrebbe spettare ai dirigenti (capi-dipartimento o direttori generali), cui compete ogni responsabilità per la gestione delle strutture alle quali sono preposti, il potere di assumere, "con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro", tutte le determinazioni inerenti all'organizzazione dei loro uffici e del relativo personale (art. 4, comma 2, d.lgs. n. 29 del 1993, nel testo risultante dal d.lgs. n. 80 del 1998).

Ritiene, pertanto, la Corte di dover richiamare ancora una volta l'attenzione sulla opportunità – eventualmente da cogliere nell'occasione della delega legislativa per l'emanazione di ulteriori norme di riforma dell'amministrazione statale (v. *infra*, par. 3) – di una modifica normativa, nel senso di attribuire ai capi dei dipartimenti o delle direzioni generali,

---

[3] I decreti-legge emanati nel 2001 sono stati 54, contro i 36 del 2000 (nel 2002, i decreti-legge hanno raggiunto, al 31 maggio, il numero di 22). Fra i decreti-legge emanati nel 2001, alcuni hanno riguardato anche la materia organizzativa: tali il d.l. 12 giugno 2001 n. 217 (conv. dalla legge 3 agosto 2001 n. 317), che ha istituito il Ministero della salute ed il Ministero delle comunicazioni, ed il d.l. 7 settembre 2001 n. 343 (conv. dalla legge 9 novembre 2001 n. 401), che ha soppresso l'Agenzia di protezione civile e riportato le sue funzioni nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri. Su entrambi i decreti ci si sofferma più oltre nel testo.

[4] Art. 13, che ha introdotto il comma 4-*bis* nell'art. 17 legge n. 400 del 1988.

[5] In linea con tale impostazione, la Corte ha ritenuto che spetta non ai ministri, ma ai dirigenti di prima fascia il potere di nominare i dirigenti di seconda fascia da assegnare ad uffici dipendenti dai titolari degli uffici dirigenziali generali: Sez. contr. Stato 28 novembre 2000, n. 108.

naturalmente nell'ambito delle direttive che i ministri hanno il potere-dovere di impartire, il compito di organizzare gli uffici che da essi dipendono e dei cui risultati essi rispondono ai ministri.

Nel complesso, l'amministrazione per ministeri si componeva, in base al d.lgs. n. 300 del 1999 e prima delle modifiche apportate nella seconda metà del 2000 (v. *infra*, par. 3), di 34 dipartimenti e 40 direzioni generali (oltre quelle costituite all'interno dei dipartimenti), cui si affiancavano 13 agenzie[6], concepite come strutture tecnico-operative, deputate allo svolgimento di attività specialistiche e sottoposte alla vigilanza e all'indirizzo dei ministri (ma con la possibilità di operare anche al servizio di interessi regionali e locali, sulla base di accordi o intese fra Stato, regioni ed enti locali).

2.2 I regolamenti e gli altri atti organizzativi dei ministeri e delle agenzie vengono esaminati nei capitoli di questa relazione dedicati ai singoli ministeri, onde ci si limita, in questa sede, ad alcune valutazioni d'insieme.

L'analisi dei regolamenti conferma, in primo luogo, la tendenza – già rilevata nella relazione dello scorso anno – a dilatare gli assetti organizzativi e, perciò, il numero delle "unità di comando", laddove il conferimento a regioni-enti locali di gran parte delle funzioni operative già svolte dai ministeri avrebbe dovuto comportare che questi, concentrandosi sulle funzioni c.d. "indivisibili", le svolgessero mediante apparati relativamente più agili e compatti rispetto al passato.

Si è verificata, pertanto, una consistente lievitazione dei posti di funzione dirigenziale, particolarmente evidente in alcuni ministeri come quelli dei beni e delle attività culturali[7],

---

[6] Sono: l'Agenzia industrie difesa; l'Agenzia per le normative e i controlli tecnici; l'Agenzia per la proprietà industriale; l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici; l'Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture; le agenzie fiscali (Agenzia delle entrate, Agenzia delle dogane, Agenzia del territorio, Agenzia del demanio), l'Agenzia di protezione civile, l'Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale, l'Agenzia dei servizi sanitari, l'Agenzia per il servizio civile (le ultime due non sono, peraltro, disciplinate dal d.lgs. n. 300 del 1999, bensì, rispettivamente, dal d.lgs. n. 115 del 1998 e dal d.lgs. n. 303 del 1999).

Gli atti organizzativi delle agenzie ad oggi noti riguardano: le modalità di avvio delle agenzie fiscali (d.m. finanze 28 dicembre 2000, in G.U., serie gen., 12 gennaio 2001, n. 9; d.m. finanze 20 marzo 2001, in G.U., serie gen., 24 aprile 2001, n. 95); il regolamento di organizzazione dell'Agenzia delle entrate (30 novembre 2000, in G.U., serie gen., 13 febbraio 2001, n. 36; 30 gennaio 2001, in G.U., serie gen., 21 giugno 2001, n. 142), seguito dal provvedimento dell'Agenzia per l'organizzazione delle sue strutture di vertice (23 febbraio 2001, in Suppl. ord. alla G.U., serie gen., 2 luglio 2001, n, 151); lo statuto ed i regolamenti di amministrazione e contabilità dell'Agenzia del demanio (Suppl. ord. alla G.U., serie gen., 6 giugno 2001, n. 129); lo statuto ed i regolamenti di amministrazione e contabilità dell'Agenzia delle dogane (5 dicembre 2000 [tre], 14 dicembre 2000, 30 gennaio 2001 [due], 7 maggio 2001, in Suppl. ord. alla G.U., serie gen., 14 luglio 2001, n. 162); lo statuto ed i regolamenti di amministrazione e contabilità dell'Agenzia del territorio (Suppl. ord. alla G.U., serie gen., 21 agosto 2001, n. 193); l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia industrie difesa (d.P.R. 15 novembre 2000, n. 424, in G.U., serie gen., 22 gennaio 2001, n. 17; d.P.R. 15 maggio 2001, n. 300, in G.U., serie gen., 21 luglio 2001, n. 168); lo statuto dell'Agenzia di protezione civile (d.m. interno 9 maggio 2001, in G.U., serie gen., 19 maggio 2001, n. 115).

[7] Cfr. d.P.R. 29 novembre 2000, n. 441.

dell'ambiente e della tutela del territorio[8], dell'istruzione dell'università e della ricerca[9] (v. i capitoli di questa relazione dedicati a tali ministeri).

E' grave, in secondo luogo, che i regolamenti non rechino, generalmente, la disciplina delle strutture di controllo interno, mediante le quali i ministeri dovrebbero procedere, in attuazione delle prescrizioni contenute nel d.lgs. n. 286 del 1999, a monitorare i costi, i rendimenti e i risultati dell'attività amministrativa. Anche per questa ragione, una direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri ha richiamato l'attenzione dei ministri sulla centralità dei controlli interni – strategico, di gestione, di valutazione dei dirigenti – ai fini del miglior funzionamento delle loro amministrazioni, nonché della economicità ed efficacia dei servizi erogati (v. pure *infra*, par. 4.3)[10].

In terzo luogo, i regolamenti per l'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione con i ministri ampliano sensibilmente le dimensioni di tali strutture, ma tali dimensioni, seppur giustificate dalle nuove funzioni di supporto all'attività dei ministri, soprattutto nell'esercizio dei poteri di indirizzo e controllo sull'amministrazione, non appaiono trovare riscontro in una accresciuta qualità delle direttive generali per l'azione amministrativa (alcune delle quali, peraltro, neppure emanate) e, tanto meno, nel funzionamento a regime dei controlli interni (solo in alcuni ministeri compiutamente attivati) (v. *infra,* par. 7).

In quarto luogo, una serie di ministeri costituiti mediante fusione o trasformazione di precedenti ministeri[11] risulta, ad oggi, dalla mera giustapposizione e sommatoria degli apparati preesistenti.

2.3 Quanto all'"amministrazione per agenzie" vanno segnalate, in primo luogo, la soppressione, ad opera del d.l. n. 343 del 2001 (conv. dalla legge n. 401 del 2001) dell'Agenzia di protezione civile (v. pure *infra*, par. 2.7); in secondo luogo, la previsione, ad opera della legge n. 383 del 2001 ("Primi interventi per il rilancio dell'economia"), di una nuova agenzia per la "gestione unitaria delle funzioni statali in materia di giochi"; in terzo luogo, la larga inattuazione delle norme con le quali i d.lgs. n. 300 e n. 303 del 1999 avevano istituito le altre agenzie. Con riguardo a quest'ultima vicenda, una recente relazione della Corte[12] ha evidenziato come, delle undici agenzie previste dai menzionati decreti, al 31 dicembre 2001 soltanto quattro (le agenzie

[8] Cfr. d.P.R. 3 novembre 1999, n. 549.
[9] Cfr. d.P.R. 6 novembre 2000, n. 347.
[10] Direttiva 15 novembre 2001, in G.U., serie gen., 22 gennaio 2002, n.18.
[11] Cfr., in particolare, il d.P.R. 26 marzo 2001, n. 175, relativo al Ministero delle attività produttive; il d.P.R. 26 marzo 2001, n. 176, relativo al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali; il d.P.R. 26 marzo 2001, n. 177, relativo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; il d.P.R. 27 marzo 2001, n. 175, relativo al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

fiscali) erano state effettivamente istituite e due erano prossime ad essere istituite (l'Agenzia industrie difesa e l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici nazionali). Peraltro, la prospettiva di ulteriore riforma dell'organizzazione del Governo, aperta dall'A.C. 1534 (v. *infra*, par. 3.1), ha in qualche modo favorito la tendenza negativa, presente nell'amministrazione statale, all'attuazione del modello misto "ministeri-agenzie" prefigurato dalla legislazione di riforma degli ultimi anni Novanta, al punto che per alcune agenzie (quelle facenti capo al Ministero delle attività produttive: Agenzia della proprietà industriale e Agenzia per la normativa e i controlli tecnici) sono stati "ritirati" i già predisposti regolamenti di organizzazione, mentre per altre agenzie (quella dei trasporti terrestri e delle infrastrutture, quella dell'istruzione e della formazione professionale e quella per il servizio civile) non è dato riscontrare alcuna iniziativa per la loro effettiva costituzione.

Alla menzionata relazione della Corte, nonché ai pertinenti capitoli di questa relazione concernenti i singoli ministeri, si rinvia per l'analisi degli aspetti organizzativi, funzionali e finanziari delle agenzie ad oggi effettivamente operanti.

2.4 Per sovvenire alle esigenze di coordinamento dei nuovi apparati ministeriali, molti dei quali di particolari dimensioni e complessità (anche per i rapporti con la rete delle agenzie), la legge 26 marzo 2001 n. 81 ("norme in materia di disciplina dell'attività di Governo") ha istituito la funzione del "vice ministro", da attribuire a non più di dieci sottosegretari per lo svolgimento da parte loro di "deleghe relative all'intera area di competenza di una o più strutture dipartimentali ovvero di più direzioni generali". La delega è conferita dal ministro competente (che conserva la responsabilità politica del dicastero e i poteri di indirizzo *ex* art. 95 Cost.) ed è approvata dal Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio. I vice ministri possono partecipare alle riunioni del Consiglio dei ministri, senza diritto di voto, per riferire al Consiglio su argomenti e questioni attinenti alla materia delegata.

In attuazione delle menzionate norme, il primo governo della XIV Legislatura ha nominato sei vice-ministri: due al Ministero dell'economia e delle finanze, uno al Ministero delle attività produttive, uno al Ministero dell'istruzione, due al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

2.5 Nel corso del 2001 è stato altresì emanato il regolamento di organizzazione degli Uffici territoriali del governo (UTG), che succedono ai commissari del governo ed alle prefetture nel

[12] Sez. contr. Stato (gestione), 21 maggio 2002, n. 18.

coordinamento delle amministrazioni statali periferiche e nei rapporti e raccordi con il sistema delle autonomie.

Confluiscono negli UTG le preesistenti articolazioni periferiche dei ministeri, peraltro con rilevanti eccezioni, che riguardano, per un verso, le strutture territoriali delle agenzie e, per altro verso, gli apparati periferici dei "ministeri d'ordine" diversi dal Ministero dell'interno (difesa, giustizia) e di alcuni fra gli altri maggiori ministeri (economia e finanze, istruzione, beni e attività culturali).

L'amministrazione periferica di alcuni ministeri è stata, poi, in alcuni casi, addirittura rafforzata, ad esempio con la creazione degli uffici scolastici regionali del Ministero dell'istruzione, cui è stato attribuito il rango di uffici dirigenziali generali, e con l'assimilazione ad uffici dirigenziali generali delle soprintendenze regionali del Ministero per i beni e le attività culturali.

2.6 Nel segno del mancato snellimento degli apparati ministeriali va anche valutata l'operazione di trasferimento del personale statale al sistema delle autonomie, in esito al conferimento di funzioni realizzato alla fine degli anni Novanta.

Una prima stima (compiuta nel 1999) di circa 23.000 unità di personale statale da destinare a regioni ed enti locali si tradusse, con i d.P.C.M. di trasferimento di risorse finanziarie e personale, in poco meno di 21.000 unità, pari al 7% del personale dei ministeri (al netto del personale del Corpo forestale dello Stato).

Tale personale era destinato, per il 36,5%, alle amministrazioni regionali; per il 46% alle province; per il 17,5% ai comuni.

Al marzo 2002, risultano, tuttavia, trasferiti alle regioni o, comunque, interessati da procedure di trasferimento poco più di 11.700 dipendenti statali, pari al 43,5% dei dipendenti da trasferire (il 14,2% del personale destinato alle regioni, l'80,3 di quello destinato alle province, l'8% di quello destinato ai comuni)[13].

Oltre la metà del personale effettivamente trasferito appartiene all'Amministrazione del lavoro (circa 5.600 unità) e soltanto 3.400 sono i dipendenti operanti negli altri settori di amministrazione.

Si può dire, pertanto, che gli effetti del decentramento amministrativo sull'assetto delle amministrazioni centrali risultano, ad oggi, complessivamente modesti, laddove la legge n. 59 del 1997 aveva indicato – fra i criteri direttivi per l'attuazione del decentramento – il ridimensionamento dell'intera amministrazione per ministeri.

2.7 Le misure di riordino organizzativo della Presidenza del Consiglio dei ministri, in attuazione del d.lgs. n. 303 del 1999, vengono esaminate nel pertinente capitolo di questa relazione.

In questa sede, mette conto rilevare come la Presidenza del Consiglio avesse accentuato, con il d.lgs. n. 303 del 1999, il ruolo di ufficio al servizio del Presidente del Consiglio nell'esercizio delle sue funzioni costituzionali di direzione della politica generale del governo e di indirizzo politico e amministrativo; donde il trasferimento ad altri ministeri dei numerosi dipartimenti "operativi" o "gestionali" che, nel tempo, erano stati costituiti presso la Presidenza del Consiglio.

Recenti provvedimenti legislativi hanno, peraltro, riportato nella Presidenza del Consiglio funzioni e strutture amministrative che erano state, come accennato, assegnate ad altre amministrazioni. Ci si riferisce, in particolare, alla reistituzione del Dipartimento per l'informazione e l'editoria[14] e del Dipartimento della protezione civile (con corrispondente soppressione, come detto, dell'Agenzia di protezione civile)[15], nonché all'istituzione del Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali[16] e del Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie[17]; alle dipendenze di quest'ultimo dipartimento è, inoltre, annunciata l'istituzione dell'Agenzia nazionale per l'innovazione tecnologica (in sostituzione dell'attuale AIPA) (v. pure *infra*, par. 5.3).

Sembra, quindi, evidente la tendenza ad accrescere il ruolo della Presidenza del Consiglio nella gestione di importanti settori di amministrazione, con il risultato che funzioni tipicamente amministrative vengono riaffiancate a quelle – che il d.lgs. n. 303 del 1999 unicamente intestava alla Presidenza – di supporto alle funzioni costituzionali del Presidente del Consiglio dei ministri.

2.8 Mette conto riferire, infine, che, in occasione dell'emanazione dei d.P.C.M. 23 dicembre 1999 e 15 aprile 2000, concernenti – rispettivamente – la disciplina dell'autonomia finanziaria e l'organizzazione della Presidenza del Consiglio, la Corte ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Governo per la mancata sottoposizione di tali atti al controllo preventivo di legittimità, in conformità di quanto stabilito dall'art. 9, comma 7 (primo periodo), d.lgs. n. 303 del 1999, secondo cui i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri relativi al proprio

---

[13] Cfr. Isae, *Rapporto trimestrale*, aprile 2002, 108.
[14] Art. 6 d.legge 12 giugno 2001 n. 217, conv. dalla legge 3 agosto 2001 n. 317.
[15] Da osservare che la materia "protezione civile" è oggetto, dopo il nuovo titolo V (parte II) Cost., di potestà legislativa concorrente fra Stato e regioni: art. 117, comma 3.
[16] D.p.c.m. 9 agosto 2001, in G.U., serie gen., 18 agosto 2001, n. 191.
[17] D.p.c.m. 27 settembre 2001, in G.U., serie gen., 17 ottobre 2001, n. 242.

personale, di esercizio dell'autonomia organizzativa, contabile e di bilancio non sono sottoposti al visto e alla registrazione della Corte dei conti, previsti dall'art. 17, comma 4, legge n. 400 del 1988 e dall'art. 3 legge n. 20 del 1994[18].

L'art. 9, comma 7, d.lgs. n. 303 cit. è stato, quindi, annullato dalla Corte costituzionale[19], avendo essa riconosciuto che il contenuto della disposizione eccedeva i limiti della delega legislativa per la "razionalizzazione" dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, ledendo, di riflesso, le attribuzioni costituzionali di controllo della Corte dei conti.

2.9 Resta da riferire che, in sede di controllo del regolamento di organizzazione del Ministero delle politiche agricole, istituito dal d.lgs. n. 143 del 1997, la Corte ha sollevato questione di legittimità costituzionale di alcune norme dello stesso d.lgs. n. 143, avendo ritenuto che tale decreto attribuisse al ministero una serie di competenze che risultavano, invece, interamente devolute alle regioni in attuazione dell'art. 117 (vecchio testo) Cost.[20]. La Corte costituzionale ha, tuttavia, restituito gli atti alla Corte dei conti, essendo entrato nel frattempo in vigore il d.lgs. n. 300 del 1999, recante la nuova organizzazione dei ministeri. La questione è stata, quindi, riproposta dalla Sezione controllo Stato, con riferimento alle disposizioni del d.lgs. n. 300 concernenti il "nuovo" Ministero delle politiche agricole e forestali[21].

Successivamente, l'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001, che ha – fra l'altro – interamente sostituito il preesistente art. 117 Cost., ha determinato una seconda restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale e la Sezione controllo Stato, riesaminata la questione, l'ha riproposta in relazione al nuovo art. 117[22].

3. I ministeri e la Presidenza del Consiglio dei ministri all'inizio della XIV Legislatura.

3.1 L'organizzazione dei ministeri e quella della Presidenza del Consiglio dei ministri hanno ricevuto, in concomitanza con l'avvio della XIV Legislatura, una serie di consistenti modificazioni. Altre modifiche sono annunciate da disegni di legge in corso di approvazione.

Anzitutto, sono stati ripristinati il Ministero della sanità, ora denominato Ministero della salute, ed il Ministero delle comunicazioni (prima confluiti, rispettivamente, nel Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e nel Ministero delle attività produttive): d.l. 12 giugno 2001, n. 217, convertito dalla legge 3 agosto 2001, n. 317, "Modificazioni al d.lgs. 30

[18] Sez. contr. Stato 5 maggio 2000, n. 39, e 23 maggio 2000, n. 48.
[19] Sent. 29 maggio 2002, n. 221.
[20] Sez. contr. Stato, ord. 10 giugno 1999 (G.U., prima serie spec., 15 settembre 1999, n. 37).
[21] Sez. contr. Stato, ord. 7 settembre 2000 (G.U., prima serie spec., 8 novembre 2000, n. 46).
[22] Sez. contr. Stato, ord. 6 febbraio 2002 (G.U., prima serie spec., 27 marzo 2002, n. 13).

luglio 1999, n. 300, nonché alla legge 23 agosto 1988, n. 400, in materia di organizzazione del Governo".

Per effetto di tali norme, i dipartimenti del Ministero delle attività produttive sono ridotti da 4 a 3 e quelli del Ministero del lavoro e delle politiche sociali da 4 a 2; peraltro, la legge si limita a stabilire che il Ministero della salute sarà articolato in dipartimenti e il Ministero delle comunicazioni in direzioni generali, ma non indica – diversamente da quanto prevede la nuova disciplina delle fonti in materia di organizzazione dei ministeri (v. *retro*, par. 2.1) – il numero dei dipartimenti e delle direzioni generali in cui dovranno articolarsi i due ministeri.

S'è già detto delle modifiche che hanno, finora, riguardato la Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il programma di riforma amministrativa è completato da un insieme di iniziative mediante le quali, da una parte, vengono conferite al Governo deleghe legislative per ulteriori assestamenti dell'organizzazione dei ministeri e di enti pubblici, nonché per interventi di riordino normativo e organizzativo in specifici settori (difesa, beni culturali e ambientali, spettacolo, sport, proprietà letteraria e diritto d'autore[23]); dall'altra parte, viene ulteriormente modificata l'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri (fra l'altro, sopprimendo il Nucleo per la semplificazione amministrativa e trasferendo le sue funzioni al Dipartimento della funzione pubblica, nonché istituendo presso la Presidenza del Consiglio dei ministri due servizi per l' "analisi dell'impatto della regolamentazione" [AIR])[24].

Infine, una specifica iniziativa legislativa – che trae origine da quella presentata e approvata a larga maggioranza dalla Camera nella XIII Legislatura – aggiorna la legge generale sul procedimento amministrativo (n. 241 del 1990) ed introduce, sull'esempio di altri Paesi, un complesso di più moderni princìpi generali sullo svolgimento dell'azione amministrativa (ad esempio, riconoscendo alle pubbliche amministrazioni la generale possibilità di utilizzare anche i più agili strumenti di diritto privato per il perseguimento dei propri fini istituzionali)[25].

Altri disegni di legge riguardano, sovente recuperando i contenuti di iniziative legislative decadute per lo spirare della XIII Legislatura, la semplificazione normativa, la codificazione e la "qualità della regolazione"[26], la dirigenza statale[27] (sulla quale v. il cap. seguente), nonché l'organizzazione e il personale di numerose amministrazioni[28].

---

[23] A.C. 1534 (XIV Legisl.); poi, A.S. 905; poi, A.C. 1534-B.

[24] Altre norme del d.d.l. A.C. 1534-B cit. recano modificazioni all'organizzazione del settore della ricerca in agricoltura.

[25] A.S. 1281 (XIV Legisl.).

[26] A.S. 776 (XIV Legisl.); poi, A.C. 2579.

[27] A.C. 1696 (XIV Legisl.); poi, A.S. 1052.

[28] A.C. 2122 (XIV Legisl.); poi, A.S. 1271.

3.2 Un fattore destinato ad influenzare in maniera determinante l'assetto dei poteri centrali è costituito dalla razionalizzazione normativa, che – attraverso la delegificazione e lo snellimento dei procedimenti amministrativi, la valutazione d'impatto della regolazione e la riduzione della complessità della legislazione – dovrebbe determinare, in tutti i settori, modifiche rilevanti in ordine alle regole dei processi decisionali e, perciò, all'organizzazione ed al funzionamento delle amministrazioni, in termini di maggiore razionalità ed efficienza delle strutture.

Nel richiamare, sul punto, le osservazioni formulate nella relazione dello scorso anno, si deve dar atto che, nell'arco di tre anni, sono stati approvati undici testi unici, concernenti: l'ordinamento degli enti locali (d.P.R. n. 267 del 2000), la documentazione amministrativa e anagrafica (d.P.R. n. 445 del 2000), il lavoro pubblico (d.lgs. n. 165 del 2001), le misure di sostegno alla maternità e alla paternità (d.lgs. n. 151 del 2000), l'edilizia (d.P.R. n. 380 del 2001), l'espropriazione per causa di pubblica utilità (d.P.R. n. 326 del 2001); ad essi si aggiungono i testi unici sull'immigrazione (d.lgs. n. 286 del 1998) e sui beni culturali (d.lgs. n. 490 del 1999), nonché il testo unico delle direttive per la concessione e l'erogazione delle agevolazioni alle attività produttive nelle aree depresse (d.m. industria, commercio e artigianato 3 luglio 2000[29]), il testo unico sulla circolazione e il soggiorno dei cittadini degli Stati membri dell'Unione Europea (d.P.R. n. 52 del 2002), il testo unico sulle spese di giustizia (in corso di pubblicazione).

Da segnalare, peraltro, che l'entrata in vigore dei testi unici in materia di edilizia e di espropriazione è stata differita, dalla legge 31 dicembre 2001 n. 463[30] (art. 5), al 30 giugno 2002.

Risultano, inoltre, in preparazione i testi unici concernenti l'ordinamento dell'università e della ricerca e il testo unico delle pensioni pubbliche.

Sempre nel corso del 2001, sono state messe a punto una "Guida alla sperimentazione dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)"[31] e la "Guida alla redazione dei testi normativi"[32], da valere soprattutto per gli uffici legislativi delle amministrazioni. Si deve osservare, tuttavia, che i compiti sottesi alle due "guide" non trovano adeguata rappresentazione nell'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione all'opera dei ministri.

---

[29] G.U., serie gen., 14 luglio 2000, n. 163.

[30] E' la legge che converte il d.l. 23 novembre 2001, n. 411.

[31] Suppl. ord. alla G.U., serie gen., 7 marzo 2001, n. 55. Sulla prima fase di attuazione della disciplina in materia di AIR v. Presidenza del Consiglio dei ministri, *Report finale. Introduzione in via sperimentale dell'AIR (art. 5 legge n. 50 del 1999)*, Roma, dicembre 2001 (dattiloscritto).

[32] Suppl. ord. alla G.U., serie gen., 3 maggio 2001, n. 101.

3.3 Di rilevante impatto organizzativo è anche, in prospettiva, l'attuazione del "Piano d'azione sull'*e-goverment* (2000-2002)", finanziato per circa 400 ml. euro e le cui risorse sono state ripartite con d.P.C.M. 14 febbraio 2002. Nel rinviare, per ulteriori approfondimenti, alla recente relazione in materia di informatica pubblica, rassegnata al Parlamento nel febbraio 2002[33], nonché al capitolo di questa relazione dedicato all'attività contrattuale, mette conto qui richiamare l'attenzione sulla circostanza che la gestione elettronica delle attività amministrative – che comporterà estese e crescenti possibilità di comunicazione per via informatica fra le amministrazioni e i cittadini-utenti – non potrà che determinare processi di riorganizzazione in tutti gli apparati, anche con riflessi sulle loro dotazioni di personale.

3.4 Persistono, infine, problemi rilevanti in ordine alla "combinazione" fra la politica del personale pubblico e gli assetti organizzativi delle amministrazioni statali, come effetto dei meccanismi di progressione nelle qualifiche (mediante "percorsi di riqualificazione" del personale) introdotti dalla contrattazione collettiva a prescindere dalla ricognizione degli effettivi fabbisogni di personale nelle qualifiche superiori, tanto più necessaria dopo che, in base alla legge n. 59 del 1997, il conferimento di funzioni statali al sistema delle autonomie avrebbe dovuto accompagnarsi ad un consistente ridimensionamento delle amministrazioni statali, in termini sia di strutture che di personale.

Da segnalare, al riguardo, che la Corte costituzionale ha, ancora una volta, stigmatizzato l'illegittimità costituzionale di norme legislative che hanno previsto su larga scala "procedure di riqualificazione" del personale in funzione di accesso a fasce funzionali superiori[34] e, a maggior ragione, di accessi alla qualifica dirigenziale senza alcuna effettiva selezione fondata sul merito[35]. Di tali pronunce, ritiene la Corte che il Dipartimento della funzione pubblica ed i comitati di settore debbano tener conto nell'impartire all'ARAN le direttive per la negoziazione dei contratti collettivi relativi al quadriennio 2002-2005, in modo da garantire – per un verso – l'accesso dall'esterno ad una quota ragionevolmente elevata dei posti disponibili e – per altro verso – l'effettiva selettività delle procedure di riqualificazione e avanzamento previste per il personale interno, così evitando l' "automatico e generalizzato scivolamento verso l'alto del personale" che determina l'illegittimo aggiramento delle norme costituzionali sull'accesso ai pubblici impieghi[36].

---

[33] Sez. riun. 13 febbraio 2002, n. 8.
[34] Corte cost. 16 maggio 2002, n. 194.
[35] Corte cost. 29 maggio 2002, n. 218.
[36] Così Corte cost. n. 218 del 2002, cit.

4. I controlli interni.

4.1 Com'è noto, i controlli interni hanno ricevuto, per la prima volta, con il d.lgs. n. 286 del 1999, una disciplina generale, che attribuisce – sul modello aziendalistico – un valore determinante alla misurazione, da parte delle stesse amministrazioni, dei costi e dei rendimenti della loro attività.

Su questa base, anche il controllo esterno ha ricevuto una significativa modificazione, nel senso che, lungi dal duplicare quelli interni, esso si arricchisce – come nel settore privato – di un ulteriore oggetto, costituito dall'efficienza e dalla funzionalità dei controlli interni. E' in questa logica che vanno intese le disposizioni della legge n. 20 del 1994 che definiscono, da una parte, la finalità del controllo successivo sulla gestione commesso alla Corte dei conti sulla generalità delle amministrazioni e, dall'altra, il modo in cui la Corte è chiamata ad esercitare tale funzione. Stabilisce, infatti, l'art. 3, comma 4, legge n. 20 che il controllo successivo ha lo scopo di accertare "la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge" e che le verifiche di "legittimità" e "regolarità" a ciò necessarie debbono essere condotte sia "in base all'esito di altri controlli", sia "verificando ... il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione". Ebbene, dopo il d.lgs. n. 286 del 1999, le verifiche e le valutazioni che sono proprie dei controlli interni dovrebbero offrire un *plafond* sufficiente di conoscenze e di informazioni per le analisi che, "anche" in base ad essi, la Corte dei conti è chiamata a svolgere – come detto – sulle politiche perseguite dai singoli ministri.

Ne discende che la Corte dei conti, nel verificare, da posizione indipendente rispetto al governo e all'amministrazione, la gestione del bilancio (e, cioè, l'efficienza, l'economicità e l'efficacia della gestione finanziaria e dell'azione amministrativa svolte per l'attuazione delle politiche pubbliche finanziate dal bilancio), ben può assumere, ad essenziale fondamento delle sue valutazioni, il risultato dei controlli interni, di questi eventualmente rilevando difetti di costruzione o di svolgimento.

Vero è che gli addetti al controllo interno sono tenuti a riferire "esclusivamente" al ministro o ai dirigenti e che gli addetti al controllo strategico debbono riferire "in via riservata" al ministro (art. 1, comma 6, e art. 6, comma 2, d.lgs. n. 286 del 1999); ma si tratta, in entrambi i casi, di "modalità del riferire", non anche di impedimenti acché l'autorità di controllo esterno conosca metodi, contenuti ed esiti del controllo interno.

Conclusivamente, la verifica e la valutazione dei controlli interni costituisce elemento essenziale dei controlli che, "anche" in base ai controlli interni, la Corte dei conti è chiamata a svolgere sulle politiche perseguite dai singoli ministri. Ferma restando, naturalmente, la facoltà di sottoporre a controllo, direttamente e a prescindere dall'esito dei controlli interni, complessi

di attività e gestioni "micro" nelle quali si riparte l'attuazione di una politica pubblica: ad esempio, quando la verifica di funzionalità dei controlli interni abbia rilevato, di questi, carenze e insufficienze; oppure per verificare, attraverso l'esame diretto della gestione, la corretta impostazione (tecnica, metodologica, organizzativa, ecc.) del sistema di controlli interni; o, ancora, per verificare l'attuazione di un determinato piano di spesa o di attività, naturalmente in base ad un programma di controllo previamente definito o, eventualmente, a richiesta del Parlamento o del Governo.

4.2 Con riguardo all'attuazione del disegno dei controlli interni delineato dal citato d.lgs. n. 286 del 1999, il primo rapporto del "Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato"[37] ha rilevato una situazione di diffuse carenze, insufficienze e inadempienze nell'istituzione e nell'avvio a funzionamento dei controlli strategici, dei controlli direzionali (o di gestione), dei controlli amministrativo-contabili e della valutazione dei dirigenti.

Quanto ai controlli strategici, il Comitato tecnico-scientifico ha avuto modo di rilevare che i vertici politici hanno mostrato scarsissimo interesse alla loro attivazione, sottovalutando "il valore aggiunto che il sistema dei controlli può portare all'efficacia dell'indirizzo politico"[38].

I controlli di gestione soffrono di indeterminatezza per mancanza di cultura aziendalistica fra i dirigenti dei centri di responsabilità amministrativa (CRA), per insufficiente lavoro di elaborazione circa gli indicatori di efficienza ed economicità e, soprattutto, per assenza di coordinamento fra l'assegnazione delle risorse ai CRA e la definizione degli obiettivi[39].

Ben lontani dal disegno del d.lgs. n. 286 del 1999 sono anche i controlli di regolarità amministrativa e contabile, che nessun ministero ha costruito, "sia pure con gli adattamenti resi necessari dal contesto applicativo di natura pubblicistica", secondo gli schemi aziendalistici dell'*internal auditing* richiamati dall'art. 2, comma 2, d.lgs. n. 286[40].

La valutazione dei dirigenti è regolata sia dal d.lgs. n. 286 del 1999 (art. 5), sia dai contratti collettivi che ne disciplinano, sotto diversi profili, gli aspetti applicativi. Essa, però, non viene attuata (salvo eccezioni nei ministeri delle finanze, dell'interno e dei lavori pubblici), onde il menzionato documento del Comitato scientifico della Presidenza del Consiglio deve

[37] *I controlli interni nei ministeri. Primo rapporto*, maggio 2001.
[38] Op. cit., Cap. I, par. 4.
[39] Op. cit., Cap. IV, par. 3.
[40] Op. cit., Cap. III, par. 2.

constatare che le norme esistenti "regolamentano in dettaglio un procedimento 'fantasma' di cui non esistono, se non eccezionalmente, sperimentazioni pratiche"[41].

Del tutto estranei alle logiche di funzionamento delle amministrazioni sono, infine, i controlli sulla qualità dei servizi pubblici, dei quali pure si interessa il d.lgs. n. 286 (art. 11)[42].

4.3 La Corte ha svolto, per parte sua, una rilevazione sullo stato dei controlli interni nelle amministrazioni dello Stato al 31 dicembre 2001, rimessa al Parlamento nel maggio 2002[43].

La rilevazione ha evidenziato diffuse lentezze e insufficienze nell'applicazione della disciplina sia dei controlli strategici, sia – e soprattutto – dei controlli di gestione e dei processi di valutazione dei dirigenti, pur segnalando situazioni relativamente più avanzate in termini di impostazione e funzionamento delle strutture preposte ai diversi tipi di controllo.

In nessuna amministrazione, comunque, "si sono registrati significativi risultati operativi", ché, anzi, l'indagine ha rivelato il persistere non solo di una diffusa incertezza sui metodi e criteri da adottare, ma anche la scarsa condivisione degli amministratori circa l'utilità dei controlli interni di gestione.

Ben opportunamente, pertanto, il Presidente del Consiglio dei ministri, nell'impartire indirizzi per la predisposizione delle direttive generali dei ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002, ha richiamato le amministrazioni all'urgenza di istituire, oltre agli strumenti del controllo di gestione, i servizi di controllo strategico, che assolvono ad una funzione decisiva nel fornire "indicazioni per migliorare la funzionalità dell'azione amministrativa ed assicurare coerenza e cogenza al processo di programmazione e controllo", ed – entro il primo semestre del 2002 – quanto meno il sistema di valutazione della dirigenza "apicale" (segretari generali, capi-dipartimento, direttori delle agenzie, dirigenti preposti a strutture dirigenziali generali)[44].

4.4 Nelle amministrazioni dello Stato, le attività di controllo strategico e di valutazione dei dirigenti dovrebbero culminare, annualmente, in una "relazione sui risultati delle analisi effettuate, con proposte di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni" (art. 6, comma 3, d.lgs. n. 286 del 1999). Senonché, la mancata realizzazione della disciplina dei controlli interni, che perdura ormai da tre anni, ha finito per determinare, rispetto al passato, una relativa inconoscibilità dell'attività e dei risultati di gestione conseguiti dalle amministrazioni.

---

[41] Op. cit., Cap. II, par. 2.
[42] Op. cit., Cap. III, par. 4.
[43] Sez. contr. Stato (gestione), 28 maggio 2002, n. 19.
[44] Direttiva 15 novembre 2001, cit.

Inoltre, sono stati soppressi (dall'art. 74, comma 2, nuovo testo, d.lgs. n. 29 del 1993) sia l'obbligo dei ministeri, previsto dal d.P.R. n. 748 del 1972, di predisporre una relazione annuale sui risultati dell'azione amministrativa e sull'andamento dei servizi[45], sia l'obbligo della Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento della funzione pubblica di elaborare una annuale "Relazione sullo stato della pubblica amministrazione".

In proposito, la Corte deve richiamare, ancora una volta, l'attenzione del Parlamento sulla necessità di reintrodurre l'obbligo di elaborare sia le relazioni annuali, sia la relazione generale, che costituirebbero strumenti essenziali di conoscenza e valutazione della gestione amministrativa.

5. L'organizzazione amministrativa nella legge finanziaria 2002.

5.1 Disposizioni a contenuto organizzativo, finalizzate alla razionalizzazione ed al contenimento della spesa, sono contenute anche nella legge finanziaria 2002, il cui capo III del titolo III, intestato al "patto di stabilità interno per gli enti pubblici", riguarda, oltre che gli enti pubblici propriamente detti, i ministeri, le agenzie, le autorità amministrative indipendenti ed altre amministrazioni.

Si tratta di norme che recano misure di varie specie: finanziarie, mediante riduzioni dei finanziamenti agli enti pubblici; strutturali, avendo lo scopo di ridurre il numero degli enti pubblici e di riordinare interi comparti di attività (l'acquisto di beni e servizi, l'impiego delle tecnologie informatiche); gestionali, imponendo alle amministrazioni di operare, attraverso una serie di comportamenti e regole di gestione, con maggiore economicità ed efficienza; in ogni caso, con effetti di contenimento e razionalizzazione della spesa che saranno apprezzabili quando le nuove regole cominceranno ad essere concretamente applicate.

Le minori spese derivanti dall'attuazione del capo III sono previste nella misura di 80.1 ml. euro nel 2001, 141.5 ml. nel 2003, 204 ml. nel 2004[46].

5.2 Le misure a carattere finanziario consistono – come accennato – nell'immediata riduzione dei finanziamenti statali destinati agli enti pubblici (in misura crescente dal 2002 al 2004: 2%, 4%, 6%)[47]. La riduzione non riguarda, tuttavia, i numerosi enti contemplati dalla "tabella C" della finanziaria (che riporta le autorizzazioni di spesa la cui quantificazione è appunto

[45] Secondo l'art. 18 d.P.R. n. 748 del 1972, la relazione aveva la funzione, fra l'altro, di esporre i risultati dell'applicazione delle leggi e dei regolamenti, nonché di avanzare proposte per il miglioramento dell'organizzazione dei servizi e di illustrare le principali osservazioni relative alla gestione degli enti sottoposti a vigilanza.
[46] Cfr. il "prospetto di copertura" allegato all'art. 79, comma 1, legge fin. 2002.
[47] Art. 32, comma 1, legge fin. 2002.

demandata, dalle leggi sostanziali, alla legge finanziaria).

Le misure di tipo strutturale riguardano, per un verso, gli enti pubblici in senso stretto; per altro verso, gli enti pubblici in senso ampio (comprensivo delle agenzie, delle autorità indipendenti e di altri organismi). Quelle che si rivolgono agli enti pubblici in senso stretto consistono nell'obbligo di aderire alle convenzioni, previste dalle leggi finanziarie 2000 e 2001[48], stipulate con operatori privati dalla CONSIP S.p.a. (società a totale partecipazione del Tesoro) per ottenere condizioni economicamente vantaggiose nell'acquisto di beni e servizi, sulla base di ordini "aperti" a tutte le amministrazioni interessate[49] (a meno che gli enti non effettuino gli acquisti sul mercato a condizioni ancora più vantaggiose, o non decidano di affidare servizi a soggetti privati già esistenti o appositamente costituiti[50]).

Le misure concernenti gli enti pubblici in senso ampio mirano al loro sfoltimento. Esse consistono nell'accorpamento (o nel riaccorpamento) di enti con amministrazioni statali, nella fusione tra enti che svolgono attività analoghe o complementari, nella privatizzazione di altri enti mediante trasformazione in società per azioni o in fondazioni private, nella soppressione e messa in liquidazione di enti inutili. Un "regolamento delegificante" (*ex* art. 17, comma 2, legge n. 400 del 1988) individuerà gli enti, le agenzie, ecc. da fondere, trasformare o sopprimere (con le esclusioni di cui si dirà), secondo tre criteri direttivi: la riduzione della spesa di funzionamento delle amministrazioni, l'incremento della loro efficienza, il miglioramento dei servizi al pubblico. Il che richiederà una valutazione *ex ante* della convenienza a privatizzare gli enti e, poi, controlli stringenti sulla persistenza nel tempo di tale convenienza e sulla effettiva elevazione degli *standard* di servizio. Le norme non si occupano, tuttavia, di questi aspetti, la cui definizione è rinviata – si deve ritenere – ai regolamenti di attuazione.

La privatizzazione degli enti è, comunque, subordinata alla "verifica che i servizi siano più proficuamente erogabili al di fuori del settore pubblico" e, cioè, a minori costi di produzione dei servizi, con conseguente riduzione dell'onere a carico degli utenti[51].

---

[48] V. l'art. 26 legge n. 488 del 1999 (legge fin. 2000) e l'art. 59 legge n. 388 del 2000 (legge fin. 2001).

[49] Art. 32, comma 1, secondo periodo, legge fin. 2002.

[50] Arg. *ex* art. 29, comma 1, legge fin. 2002.

[51] Numerosi, peraltro, gli enti e gli altri organismi sottratti all'operazione di sfoltimento. Si tratta delle amministrazioni alle quali sono affidati "compiti di garanzia di diritti di rilevanza costituzionale"; degli enti che gestiscono la previdenza sociale "a livello di primario interesse nazionale"; di quelli che sono "essenziali per le esigenze della difesa o la cui natura pubblica è garanzia per la sicurezza"; di quelli che "svolgono funzioni di prevenzione e vigilanza per la salute pubblica". A parte quest'ultima specie di enti (che comprende, quanto meno, l'Istituto superiore di sanità e l'Ispesl), la prima si riferisce alle autorità indipendenti che attuano il bilanciamento di interessi costituzionalmente protetti (tali, indiscutibilmente, l'Autorità garante della *privacy*, l'Autorità per le garanzie nelle telecomunicazioni, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, il Garante per l'attuazione della legge sull'esercizio del diritto di sciopero). Un'altra esclusione riguarda gli enti della Difesa, peraltro già riordinati in attuazione di norme inizialmente contenute nella legge 537 del 1993 e, poi, nel d.lgs. n. 300 del 1999.

Esclusi dall'operazione di sfoltimento debbono ritenersi, altresì, gli enti che, per il campo di materia nel quale operano, sono transitati, dopo la legge cost. n. 3 del 2001 ("Modifiche al titolo V della parte seconda della

Le economie di spesa derivanti dalle previste trasformazioni e soppressioni di enti, agenzie, ecc. dovrebbero essere costituite, per una quota rilevante, da minori spese di personale, che rappresentano la parte maggiore degli oneri di funzionamento delle pubbliche amministrazioni. E' previsto, perciò, che, in esito alle trasformazioni e soppressioni, le amministrazioni apportino "le relative variazioni in diminuzione alle proprie dotazioni organiche"[52], ovviamente al termine delle complesse procedure di garanzia stabilite dalle norme in materia di eccedenze di personale e mobilità collettiva (artt. 33-34 d.lgs. n. 165 del 2001).

La terza specie di misure coinvolge tutte le amministrazioni (statali). Queste sono chiamate ad attuare un ampio programma di esternalizzazioni (peraltro da definire), onde "realizzare economie di spesa e migliorare l'efficienza gestionale"; per il che, esse potranno, anche in deroga ad ogni altra disposizione vigente, acquistare sul libero mercato servizi oggi prodotti al loro interno, costituire soggetti di diritto privato cui affidare questi servizi, attribuire il loro svolgimento con gara pubblica a soggetti di diritto privato già esistenti o, infine, aderire alle convenzioni e contratti-quadro stipulati dalla CONSIP S.p.a.[53]. Inoltre, saranno legittimate ad introdurre forme di autofinanziamento, mediante cessione (vendita) dei servizi prodotti (quelli strumentali e quelli finali) o compartecipazione alle spese da parte degli utenti del servizio.

L'unica condizione per procedere all'esternalizzazione è data dalla prevedibilità di economie di gestione. Occorrerà, comunque, un regolamento per stabilire la tipologia dei servizi suscettibili di esternalizzazione, le modalità per il loro affidamento, i criteri per la loro esecuzione, quelli per la determinazione delle tariffe a carico degli utenti (manca, tuttavia, ogni delimitazione dell'ambito discrezionale entro il quale le amministrazioni potranno stabilire le tariffe[54]).

5.3 La realizzazione di economie di scala è anche alla base di altre norme, che riguardano, da una parte[55], il trasferimento alla CONSIP S.p.a. dei compiti (diversi da quelli inerenti ad attività di indirizzo e certificazione) già svolti dal "Centro tecnico" funzionante presso l'Autorità per

---

Costituzione"), nell'orbita della potestà legislativa regionale, e gli enti che, operando nelle materie di legislazione concorrente, sono soggetti alla legislazione statale nei soli limiti dei "princìpi fondamentali" che questa è autorizzata a porre.

[52] Art. 36 legge fin. 2002.

[53] Art. 29, comma, 1, legge fin. 2002. Anticipazioni di tale operazione sono costituite dalla stipula, in base a norme di anni precedenti, di "contratti di *global service*" da parte di alcune amministrazioni (si tratta di contratti misti, il cui oggetto comprende sia prestazioni di lavoro, sia forniture, sia attività varie di servizio). Sul contratto per il "servizio integrato di gestione e manutenzione" del "Palazzo delle finanze" v. Ministero dell'economia e delle finanze. Dipartimento dell'amministrazione generale del personale e dei servizi del Tesoro. Servizio centrale per gli affari generali e la qualità dei processi e dell'organizzazione. Gruppo di monitoraggio e valutazione del contratto, *1° Rapporto*, Roma, gennaio 2002 (dattiloscritto).

[54] Cfr. Corte cost. 10 giugno 1994, n. 236; Corte cost. 22 aprile 1997, n. 111.

[55] Art. 29, comma 6, primo periodo, legge fin. 2002.

l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA) per assistere gli utilizzatori della "Rete unitaria della pubblica amministrazione" (RUPA)[56]; dall'altra parte[57], la possibilità per tutte le amministrazioni di stipulare convenzioni con la CONSIP S.p.a. anche per l'esercizio di attività informatiche, secondo un apposito regolamento governativo.

Infine, il Ministro senza portafoglio per l'innovazione e le tecnologie assume una posizione di primo piano nella politica dell'informatica pubblica, con compiti di indirizzo (sentita la Conferenza Stato-regioni) in ordine all'impiego ottimale delle nuove tecnologie in tutte le amministrazioni, nonché di valutazione tecnica ed economica dei progetti in corso (nelle amministrazioni statali). Le eventuali economie di spesa saranno reinvestite in nuovi progetti. Per l'esercizio di queste funzioni, egli si avvarrà dell'AIPA, all'uopo riformata (v. *retro*, par. 2.7).

5.4 Tutte le misure passate in rassegna hanno lo scopo – come detto – di ridurre sensibilmente la spesa pubblica attualmente destinata al funzionamento di un'ampia area di amministrazioni. Resta, tuttavia, da verificare la loro portata effettiva, anche in relazione a quelle che avevano visto la luce, negli anni scorsi, in tema di riordino degli enti pubblici e di esternalizzazione dei servizi. Così, con riguardo allo sfoltimento degli enti pubblici, si deve considerare che un processo di riforma degli enti è stato realizzato, di recente, in attuazione della legge n. 59 del 1997[58], con norme che hanno ristrutturato o trasformato una serie di enti, mentre il d.lgs. n. 419 del 1999 ha avviato la riforma di altri cinquanta (circa) enti pubblici; inoltre, dopo il nuovo titolo V (parte II) Cost., spetta alle regioni di riordinare gli enti che svolgono la loro attività in settori materiali ormai transitati nella potestà legislativa regionale, o rispetto ai quali lo Stato conserva il solo potere di dettare "princìpi fondamentali" (comunque, non per condizionare l'organizzazione degli enti).

Le esternalizzazioni di servizi erano già previste da leggi degli anni precedenti, almeno con riguardo alle c.d. "attività non essenziali"[59].

Ancora, nell'autorizzare la concessione a privati (non soltanto dei servizi accessori "di assistenza culturale e di ospitalità", oggi compiutamente regolati dal "testo unico dei beni culturali e ambientali"[60], ma, direttamente) della gestione dei beni culturali, al fine di accrescerne la valorizzazione[61], non si è considerato che il nuovo Titolo V (parte II) Cost.

[56] Cfr. art. 17, comma 19, legge n. 127 del 1997.
[57] Art. 29, comma 6, secondo periodo, legge fin. 2002.
[58] Art. 11, comma 1, lett. *b*, e art. 14.
[59] Cfr. l'art. 44 legge n. 449 del 1997 (di accompagno alla legge fin. 1998).
[60] Art. 113 d.lgs. n. 490 del 1999.
[61] La nozione di "valorizzazione" dei beni culturali è contenuta nell'art. 152 d.lgs. n. 112 del 1998 e, ora, nel capo VI,

rimette alla "legislazione concorrente" la valorizzazione di tali beni, lasciando, perciò, alla legislazione statale soltanto la determinazione dei "princìpi fondamentali" della materia; né è stato considerato che la potestà regolamentare nelle materie di legislazione concorrente spetta non allo Stato, ma alle regioni (art. 117, comma 6, nuovo testo, Cost.), laddove la legge rimette ad un regolamento ministeriale la definizione dei criteri e delle modalità con le quali procedere all'affidamento dei servizi e dei beni[62].

Infine, di incerta conformità a Costituzione, per mancanza di criteri direttivi al legislatore delegato, appare la previsione, in funzione di autofinanziamento delle amministrazioni, di tariffe per l'accesso dei cittadini a servizi finora finanziati a carico della fiscalità generale o con forme diverse di contribuzione.

Sulle disposizioni qui esaminate, ulteriori osservazioni sono state formulate dalla Corte nella terza relazione quadrimestrale al Parlamento sulle leggi di spesa per il 2001[63].

5.5 Il citato d.d.l. A.C. 1534-B, "Riforma organizzativa del Governo", proroga di un anno il termine per l'emanazione dei regolamenti governativi, previsti dall'art. 28 della legge finanziaria 2002 al fine di accorpare, sopprimere, mettere in liquidazione o trasformare in S.p.a. o in fondazioni di diritto privato enti pubblici, amministrazioni e agenzie (art. 2).

Il disegno di legge non chiarisce, tuttavia, le conseguenze che la proroga determinerebbe sui risparmi, previsti già per il 2002, connessi all'applicazione del menzionato art. 28 (oltre che degli artt. 29 e 32).

6. L'organizzazione amministrativa nel nuovo Titolo V (parte seconda) della Costituzione.

6.1 E' noto che il nuovo titolo V (parte seconda) Cost. ha rovesciato il "principio del parallelismo", di cui al preesistente art. 118 Cost., in virtù del quale la competenza amministrativa accedeva alla competenza legislativa. Ora, la scissione tra funzione legislativa e funzione amministrativa (comprensiva di quella regolamentare) è predicata, anzitutto, con riguardo allo Stato; in secondo luogo, alle regioni. Così, in base al nuovo art. 117, la funzione regolamentare spetta allo Stato solo nelle materie che ricadono nella sua potestà legislativa esclusiva; spetta, invece, alle regioni, oltre che nelle materie di loro potestà legislativa esclusiva, anche in quelle di legislazione concorrente (nelle quali compete allo Stato la sola determinazione dei "princìpi fondamentali").

Peraltro, a norma del nuovo art. 118, 1° comma, "le funzioni amministrative sono

titolo I, t.u.b.c.

[62] Art. 33, comma 1, legge fin. 2002.

[63] Sez. riun. 1 marzo 2002, n. 11/contr.

attribuite ai comuni", e ciò sia nelle materie di legislazione esclusiva dello Stato o delle regioni, sia nelle materie di legislazione concorrente fra Stato e regioni, a meno che non ricorrano esigenze di "unitario esercizio" che rendano necessaria l'allocazione delle funzioni ad altro livello di governo e, comunque, nel rispetto dei princìpi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Di qui, alcune conseguenze di non lieve portata, poiché le norme di cui s'è detto fissano, da una parte, una regola di distribuzione della competenza all'esercizio delle funzioni amministrative; dall'altra, e di conseguenza, una regola organizzativa.

Sotto il primo profilo, lo Stato e le regioni debbono attribuire le loro funzioni amministrative agli enti locali, a meno di dar conto delle ragioni che li inducono ad esercitare direttamente determinate funzioni.

Sotto il secondo profilo, il nuovo art. 118, 1° comma, implica che l'organizzazione delle amministrazioni dello Stato sia costituita da un ridotto numero di strutture con compiti limitati all'esercizio delle competenze amministrative statali.

Vi è, poi, un complesso di funzioni amministrative che, essendo relative a materie di competenza legislativa esclusiva delle regioni (come l'agricoltura, le politiche del lavoro, le reti regionali di trasporto e di navigazione, la produzione e la distribuzione di energia in ambito regionale, le entrate extratributarie, la previdenza integrativa, l'istruzione e la formazione professionale, la polizia amministrativa locale), saranno le stesse regioni ad organizzare e distribuire fra sé medesime e gli enti locali (a meno che non siano già state riconosciute, dalla legge dello Stato, come "fondamentali" degli stessi enti locali).

L'assetto delle funzioni qui sommariamente delineato non può che avere importanti ripercussioni sul disegno organizzativo delle amministrazioni statali. Ferma restando, infatti, la pertinenza allo Stato delle funzioni corrispondenti a compiti indivisibili e ad interessi infrazionabili (come, ad esempio, la politica estera, la difesa e le forze armate, l'ordine pubblico e la sicurezza, le dogane, la tutela dell'ambiente) e delle relative strutture organizzative, si rende necessaria una precisa ricognizione delle strutture ministeriali destinate a permanere dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V e di quelle che, invece, debbono essere soppresse o diversamente configurate, in ragione: *(a)* dell'intestazione di potestà legislativa esclusiva alle regioni (ad es., agricoltura, commercio, sviluppo economico locale, artigianato, turismo); *(b)* della persistenza allo Stato del potere di definire con legge i "princìpi fondamentali" delle materie in regime di legislazione concorrente, spettando alle regioni l'attuazione legislativa di quei principi, nonché il potere regolamentare; *(c)* della "naturale" spettanza ai comuni delle funzioni amministrative; *(d)* dell'attribuzione allo Stato di funzioni che – per assicurarne

l'esercizio unitario – siano state (dalla legge statale o regionale) conferite allo Stato.

A tale operazione dovrà seguire il trasferimento a regioni ed enti locali delle risorse finanziarie e di personale corrispondenti alle funzioni amministrative non più esercitate dallo Stato.

In ultima analisi, l'attuazione del Titolo V porrà, ad un tempo, problemi di ridimensionamento e di riqualificazione degli apparati statali, ben maggiori di quelli conseguiti alla "terza regionalizzazione" realizzata alla fine degli anni Novanta. Donde l'esigenza di avviare quanto prima il processo di adeguamento dell'amministrazione centrale alla nuova realtà istituzionale.

In tale direzione, l' "intesa interistituzionale" Stato-regioni, sottoscritta nell'ambito della Conferenza inificata il 31 maggio 2002, impegna il Governo ad introdurre – fra l'altro – nel DPEF 2003 la previsione "dell'avvio del trasferimento di una parte delle risorse necessarie per svolgere le competenze esclusive e le funzioni amministrative derivanti dalla legge cost. n. 3 del 2001, da definire in legge finanziaria, ... con contestuale riduzione delle corrispondenti voci di costo a carico del bilancio dello Stato, con particolare riferimento alle spese per le strutture ed il personale statali".

6.2 Ulteriori prospettive di modifica nel disegno organizzativo dell'amministrazione statale sono aperte dal d.d.l. costituzionale A.S. n. 1187, recante "Modifiche dell'art. 117 della Costituzione", che si propone di devolvere alle regioni la competenza legislativa esclusiva in materia – fra l'altro – di "organizzazione sanitaria" e di "organizzazione scolastica", con conseguente ridimensionamento degli apparati ministeriali attualmente preposti alla gestione operativa di compiti inerenti alle menzionate funzioni.

7. Le "note preliminari" e le direttive generali per l'azione amministrativa.

7.1 Tutti gli stati di previsione delle amministrazioni dello Stato, ad eccezione di quelli relativi al Ministero dell'economia e delle finanze e al Ministero delle infrastrutture e dell'ambiente, presentano, in allegato al disegno di legge di bilancio per l'esercizio 2002, la "nota preliminare" prevista dall'art. 2, comma 4-*quater*, legge n. 468 del 1978 (come novellato dall'art. 1 legge n. 94 del 1997).

La struttura delle note preliminari riflette l'articolazione dei ministeri in centri di responsabilità, salvo quella relativa allo stato di previsione del Ministero della difesa, che fa riferimento, in modo sintetico ma incisivo, ad una classificazione di tipo funzionale.

Le note preliminari presentano, fra loro, rilevanti disomogeneità, sia per la metodologia

utilizzata nella formulazione delle previsioni di spesa, sia per il dettaglio delle informazioni offerte.

Nel complesso, esse risultano elaborate, rispetto al passato, con maggiore accuratezza, sebbene si riscontrino casi di indicazione astratta degli obiettivi strategici, senza alcuna correlazione con i tempi e il grado di realizzazione degli obiettivi in relazione alle risorse disponibili (ministeri del lavoro, dell'istruzione, delle comunicazioni).

Per altro verso, gli obiettivi di spesa vengono ricostruiti, ora, attraverso la classificazione per funzioni-obiettivo, ora per leggi di spesa.

Permane, quale problema generale, il mancato riferimento agli esiti dei controlli interni e alle ragioni della riparametrazione degli obiettivi strategici, in relazione alla scarsità delle risorse: difetta ancora la consapevolezza del carattere "circolare" delle informazioni per la programmazione della spesa e per la valutazione dei risultati gestionali, agli effetti delle strategie d'intervento. Il che è dovuto, essenzialmente, alla mancata attivazione dei servizi di controllo interno e all'assenza di monitoraggio in ordine all'attività di pianificazione strategica e di programmazione operativa.

Non a caso, i testi delle note preliminari risalenti all'avvio della sessione di bilancio non vengono aggiornati per tener conto del dimensionamento delle risorse finanziarie quale si realizza nel corso della manovra di bilancio, con il risultato che gli obiettivi strategici risultano, spesso, eccedenti rispetto agli effettivi margini finanziari disponibili.

7.2 Quanto alle direttive, un documento del Comitato tecnico-scientifico istituito dal d.lgs. n. 286 del 1999, recepito in una direttiva del Presidente del Consiglio 12 dicembre 2000[64], ha indicato linee-guida e criteri metodologici per la loro redazione, di modo che il loro contenuto essenziale comprenda: la precisa definizione delle missioni istituzionali di ciascuna amministrazione, con la identificazione degli obiettivi da raggiungere anche in un arco temporale pluriennale; la specificazione degli obiettivi dei centri di responsabilità (e, cioè, delle strutture di primo livello) per il 2001; la determinazione dei progetti di particolare rilevanza, con l'indicazione delle scadenze temporali per la loro attuazione; la definizione del ruolo e delle funzioni dei servizi di controllo interno nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione all'attività dei ministri.

Tuttavia, l'elaborazione delle direttive, ad eccezione che per il Ministero dell'economia e delle finanze e, sotto alcuni aspetti, per il Ministero degli esteri, non ha ancora raggiunto un sufficiente livello qualitativo.

Permane insoddisfacente la definizione degli obiettivi, spesso formulati, come nelle note preliminari, in modo generico o rinviandone l'elaborazione ai titolari dei singoli centri di responsabilità.

E' carente la metodologia impiegata per la definizione degli indirizzi della gestione, che in nessun caso attinge dagli esiti e dalle valutazioni delle gestioni precedenti; inoltre, nel maggior numero dei casi, non sono fissati indicatori per valutare il grado di conseguimento degli obiettivi pianificati.

La difficile attuazione della riforma amministrativa, riscontrabile anche sul versante della elaborazione delle direttive generali, risente delle resistenze provenienti, ad un tempo, dai responsabili politici e dagli apparati burocratici in ordine all'introduzione dei servizi di controllo interno, oltre che del permanere di una forte divaricazione tra la "gestione amministrativa" e la "gestione finanziaria", che rimane nell'esclusiva pertinenza del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato; è noto, invece, che la riforma del bilancio, coeva e sinergica con quella amministrativa, intendeva restituire ai responsabili della gestione un ruolo e una responsabilità propri nel conseguimento degli obiettivi e nel correlativo impiego delle risorse finanziarie.

7.3 Da una sintetica rassegna delle principali caratteristiche delle direttive emanate per il 2002 risulta quanto segue:

la direttiva del Ministro per le politiche agricole e forestali (15 febbraio 2002), nella parte dedicata alla definizione dei programmi di attuazione e degli obiettivi operativi per l'azione amministrativa, contiene un rinvio a specifici programmi di attuazione che i capi-dipartimento e i dirigenti preposti all'ICRF e al Corpo forestale dello Stato sono chiamati ad elaborare entro il 28 febbraio 2002. Tali programmi di attuazione dovranno motivare anche in ordine alle scelte di allocazione delle risorse finanziarie e organizzative disponibili. Il descritto metodo di elaborazione della direttiva non pare coerente con l'esigenza di una programmazione strategica e operativa già sufficientemente matura all'inizio dell'esercizio finanziario di riferimento (art. 14 d.lgs. n. 165 del 2001). In realtà, l'attività richiesta dal ministro ai titolari dei centri di responsabilità dovrebbe precedere e non seguire la definizione della direttiva generale. Va, comunque, evidenziato che la direttiva contiene un minimo di "cronoprogramma delle attività" da realizzare nell'esercizio.

Anche la direttiva del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (8 febbraio 2002) impiega la tecnica del rinvio a successivi programmi esecutivi di azione, da adottarsi entro

[64] G.U., serie gen., 26 gennaio 2001, n. 21.

trenta giorni dalla data di emanazione della direttiva. In taluni casi (Dipartimento per il coordinamento dello sviluppo del territorio, Dipartimento per le politiche del personale e gli affari generali), si prevede anche la successiva elaborazione di obiettivi finanziari, espressi (in percentuale) in termini di capacità di impegno e di pagamento. Di particolare interesse è la sezione dedicata all'attività di monitoraggio, per la quale si prevede, nell'immediato, l'elaborazione di soli indicatori finanziari. In proposito, la direttiva ribadisce il disposto normativo (art. 6 d.lgs. n. 286 del 1999) secondo il quale il Servizio di controllo riferisce "in via riservata" al ministro, raccomandando l'invio delle necessarie informazioni circa l'andamento della gestione entro il 15 luglio 2002 e il 15 gennaio 2003. A tale ultimo riguardo, pare evidente come il secondo rilevamento sia tardivo e, in ultima analisi, non utilizzabile ai fini della predisposizione sia della nota preliminare, sia della direttiva generale; nelle more della chiusura dell'esercizio (ferme restando le necessarie verifiche *ex post*), sarebbe, invece, più utile ricorrere a dati di stima per la valutazione degli andamenti gestionali e la riprogrammazione delle attività.

La direttiva del Ministro delle attività produttive (28 febbraio 2002), particolarmente sintetica, dà conto, in premessa, dei ritardi nell'attuazione della riforma amministrativa, segnatamente con riferimento all'istituzione dei servizi di controllo interno. Per ciascun obiettivo gestionale è previsto un "peso in base a priorità" calcolato in termini percentuali. Tale indicatore, peraltro di non immediata significatività, sembra di per sé solo insufficiente a consentire valutazioni circa gli andamenti della gestione.

La direttiva del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca scientifica (25 gennaio 2002) risulta elaborata in modo essenzialmente didascalico e generico; una scheda allegata alla direttiva indica, comunque, per ciascun obiettivo, una "data presunta di raggiungimento".

La direttiva del Ministro delle comunicazioni si presenta come un vero e proprio manuale di rilevazione e misurazione dell'azione amministrativa, oltre che di controllo di gestione e di valutazione dei dirigenti. Tuttavia, gli obiettivi risultano generici, tant'è che la stessa direttiva rinvia ad una fase successiva la loro più precisa definizione, l'indicazione dei loro tempi di attuazione, la fissazione degli indicatori per la misurazione del loro stato di attuazione.

La direttiva del Ministro dell'interno (4 aprile 2002) è impostata sulle missioni fondamentali del dicastero, trasversali rispetto alla sua struttura organizzativa. Pure questa direttiva rinvia a successivi atti dei capi-dipartimento (da emanare entro il 15 febbraio 2002) per la definizione, anche in forma integrata, di "puntuali piani attuativi recanti la precisazione degli obiettivi di dettaglio e della responsabilità per l'attuazione", sulla base di "caratteristiche metodologiche che saranno indicate dal Servizio di controllo interno". Si tratta, pertanto, di un

documento che sembra da qualificare ancora come prodromico rispetto alla elaborazione degli indirizzi annuali della gestione.

La direttiva del Ministro degli affari esteri (8 gennaio 2002) è l'unica ad essere stata tempestivamente emanata. Essa si articola in cinque parti: "linee guida programmatiche generali per l'azione dell'amministrazione" (a ciascuna linea guida corrisponde un centro di responsabilità); "obiettivi strategici dell'intera amministrazione" (con indicazione dei centri di responsabilità coinvolti); "altri obiettivi specifici di ciascun centro di responsabilità"; "meccanismi di monitoraggio"; "valutazione dei dirigenti". Particolarmente interessante è la terza parte, articolata per obiettivi in relazione ai quali sono stati costruiti appositi "traguardi/fasi/indicatori", nonché specifici cronoprogrammi. Nella quarta parte, pur riconoscendosi un ritardo nell'avvio dei meccanismi di controllo interno, si pone comunque in evidenza la centralità degli strumenti di monitoraggio.

La direttiva del Ministro per i beni e le attività culturali (15 febbraio 2002) reca gli obiettivi delle politiche pubbliche del ministero e determina i programmi generali per la loro attuazione ad opera delle singole direzioni generali. Queste sono chiamate a dettagliare il programma in rapporto alle risorse a ciascuna attribuite. La direttiva indica, altresì, le linee guida per il funzionamento dei controlli interni, anche con riguardo agli indicatori per la misurazione dei risultati. Una particolare attenzione è dedicata agli strumenti per il monitoraggio dei piani di spesa che ciascun centro di responsabilità è chiamato ad attuare.

La direttiva del Ministro dell'economia e delle finanze (31 gennaio 2002) è quella che, più delle altre, risulta elaborata in conformità alle disposizioni vigenti, onde costituisce un utile riferimento anche per le altre amministrazioni. La direttiva si riconnette all'attuazione delle politiche di governo così come formulate nel D.p.e.f. 2002-2006. Essa contiene un "quadro sinottico", che raccoglie in forma sintetica: gli obiettivi dei centri di responsabilità di primo livello, associati alle missioni istituzionali e alle politiche pubbliche di settore; i "piani delle attività per l'anno 2002" di ogni centro di responsabilità. A sua volta, ciascun "piano di attività" indica: il contesto di riferimento; le risorse umane, le risorse finanziarie ed il *budget* economico attribuiti; gli obiettivi assegnati ad ogni centro di responsabilità, corredati da indicatori o da programmi di azione, che individuano, oltre alla struttura responsabile, le principali fasi, le relative scadenze, gli obiettivi intermedi, i risultati attesi (per gli obiettivi privi del programma di azione, è previsto che i titolari dei centri di responsabilità provvedano a predisporli entro il 31 marzo 2002). Quanto alla valutazione e al controllo strategico dei risultati conseguiti dai centri di responsabilità di primo livello, la direttiva indica una serie di criteri: il grado di attuazione dei piani, delle azioni strategiche e delle attività; il livello di congruenza tra le missioni affidate

dalle norme e le scelte operative effettuate; la corretta pianificazione delle attività; i costi finali rispetto a quelli previsti a livello di *budget* economico consolidato di primo livello e delle capacità di gestione delle risorse finanziarie. La direttiva reca, inoltre, una preciso calendario delle verifiche circa lo stato di avanzamento degli obiettivi assegnati e la previsione di un "preconsuntivo" sul loro stato di attuazione, con dati aggiornati al 30 settembre e proiezioni al 31 dicembre. I titolari dei centri di responsabilità sono tenuti a presentare, entro il 10 febbraio 2003, una relazione al ministro sull'attività svolta.

Per l'analisi di dettaglio delle note preliminari e delle direttive, si rinvia ai capitoli relativi ai singoli ministeri.

Capitolo V

PERSONALE

1. Sintesi e conclusioni.
2. I nuovi contenuti della "Relazione sul costo del lavoro pubblico".
3. La chiusura della tornata contrattuale 1998-2001 e l'apertura della tornata 2002-2005.
4. Un'indagine di controllo sulla dirigenza statale.
5. Altre pronunce in materia di dirigenza.
6. Ulteriori prospettive di riforma della dirigenza.
7. Il lavoro pubblico nel nuovo titolo V (parte seconda) della Costituzione.
8. L'evoluzione della spesa per il personale e l'andamento delle retribuzioni rispetto al tasso d'inflazione.
9. Le altre misure in materia di personale nelle manovre finanziarie per il 2001 e per il 2002.
10. Consistenza del personale, *part-time*, istituti di flessibilità.

1. Sintesi e conclusioni.

1.1 Sono stati numerosi, nel 2001, gli eventi che hanno interessato la materia del personale.

Anzitutto, è giunta a conclusione la tornata contrattuale 1998-2001, che ha registrato, complessivamente, la stipula di 103 contratti collettivi[1].

In secondo luogo, la Corte costituzionale ha consacrato la conformità a Costituzione della disciplina normativa che, nel contesto della c.d. "seconda privatizzazione del pubblico impiego"[2], ha conferito un nuovo assetto alla dirigenza pubblica.

In terzo luogo, le preoccupazioni per il debordamento della contrattazione collettiva dai limiti compatibili con l'evoluzione degli equilibri economico-finanziari hanno indotto il legislatore ad introdurre ulteriori misure di controllo della spesa autorizzata al livello della

[1] Di essi, 21 sono accordi-quadro, 44 sono accordi di comparto (compresi quelli per il personale degli enti "a disciplina singolare"), 38 di interpretazione autentica, integrativi, ecc.

[2] Si tratta dei d.lgs. 4 novembre 1997, n. 396, 31 marzo 1998, n. 80 e 29 ottobre 1998, n. 387, sui quali v. Corte dei conti, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1999*, cap. V.

contrattazione integrativa.

In quarto luogo, la nuova distribuzione dei poteri normativi e amministrativi fra Stato, regioni ed enti locali, determinata dal nuovo Titolo V (parte seconda) della Costituzione, ha posto il problema di verificare quanta parte della disciplina attualmente contenuta nel d.lgs. n. 165/2001 ("Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche") conservi tuttora il suo valore nei confronti delle autonomie regionali e locali.

Infine, è stato avviato un ulteriore processo di riforma della dirigenza (con norme essenzialmente rivolte alla dirigenza statale), che si propone di intervenire su alcuni nodi problematici della precedente disciplina.

Persistono, peraltro, rilevanti problemi in ordine all' "incrocio" fra le politiche del personale pubblico e l'assetto delle strutture organizzative, talché le esigenze del personale finiscono, spesso, per condizionare le decisioni delle amministrazioni circa la propria organizzazione. La contrattazione collettiva ha, infatti, introdotto (mediante "percorsi di riqualificazione" del personale) meccanismi di progressione nelle qualifiche che prescindono dal riordino, tuttora in corso, dei ministeri (in relazione, prima, al conferimento di numerose funzioni amministrative statali al sistema regionale-locale e, ora, all'entrata in vigore del nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione), talché la riorganizzazione delle strutture risulterà fortemente condizionata dall'attribuzione di più elevate qualifiche ai dipendenti.

1.2 Di rilievo, altresì, le questioni che attengono alla inosservanza, da parte di molte amministrazioni, delle prescrizioni normative che impongono una netta distinzione fra poteri (e responsabilità) di indirizzo, programmazione e controllo, propri del corpo politico, e poteri (con relative responsabilità) di gestione, rimessi alla esclusiva competenza dei dirigenti.

La distinzione tra "politica" e "gestione" richiederebbe, infatti, che i ministri adottassero precise direttive per l'azione dei dirigenti responsabili delle unità operative e, ancor prima, che essi elaborassero puntuali "note preliminari" agli stati di previsione della spesa. Senonché, vi sono ancora importanti ministeri che non operano secondo tali criteri, malgrado la Corte abbia più volte rimarcato – nelle annuali relazioni sul rendiconto ed anche in apposite "osservazioni" (1998 e 1999) inviate al Presidente del Consiglio dei ministri (1998 e 1999) – il carente esercizio, da parte dei ministri, del potere di direttiva nei confronti dei dirigenti responsabili della gestione[3].

[3] Cfr. Sez. riun. 27 aprile 1998, n. 25, e Sez. riun. 26 maggio 1999, n. 22. V. pure, in questa relazione, il capitolo "Organizzazione della pubblica amministrazione", par. 7.

2. I nuovi contenuti della "Relazione sul costo del lavoro pubblico".

2.1 E' noto che la Corte presenta annualmente al Parlamento una specifica "relazione sul costo del lavoro pubblico" (prevista dall'art. 60 d.lgs. n. 165/2001, già art. 65 d.lgs. n. 29/1993). La relazione ha ad oggetto "la gestione delle risorse finanziarie destinate al personale del settore pubblico", nonché "i risultati della gestione del personale, con riferimento agli obiettivi che, per ciascuna amministrazione, sono stabiliti dalle leggi, dai regolamenti e dagli atti di programmazione".

Fino al 1999, la relazione veniva elaborata a distanza di due o tre anni dall'anno cui essa si riferiva, causa il sistematico ritardo con il quale il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato predisponeva il "conto annuale del personale" (ritardo che determinava, fra l'altro, la scarsa o nulla utilità del documento per tutti i soggetti istituzionali – i governi nazionali, regionali e locali, l'ARAN, i comitati di settore, il Parlamento e le assemblee regionali e locali – che su di esso avrebbero dovuto, da una parte, fondare le valutazioni economiche alla base delle scelte di politica del personale e, dall'altra, impostare le relazioni negoziali nella sede del rinnovo dei contratti nazionali come in quella della stipula dei contratti integrativi).

Dal 1999 al 2001, la relazione è stata elaborata con la finalità di fornire al Parlamento un complesso di informazioni che, scontando i ritardi nella costruzione del "conto annuale", considerava, oltre ai dati dell'ultimo conto (riferito, in genere, all'anno *n-2* rispetto a quello di presentazione del conto), dati provvisori e di varia provenienza relativi all'anno precedente.

La relazione approvata dalla Corte nel 2001[4] si riferisce, invece, all'anno immediatamente precedente ed utilizza dati ad essa pervenuti dal Dipartimento della Ragioneria nel novembre 2001. Si è, così, realizzato l'obiettivo di presentare al Parlamento un documento sufficientemente tempestivo rispetto all'epoca cui esso attiene; il che è stato reso possibile sia dalla migliore organizzazione del Dipartimento nelle sue articolazioni dedicate alle rilevazioni del costo del personale, sia dall'accresciuta qualità dei dati contenuti nel conto annuale.

Alla menzionata relazione si rinvia, pertanto, per il quadro complessivo delle informazioni e delle analisi circa la dinamica del personale e della relativa spesa nell'ultima tornata contrattuale (1998-2001). Altri dati e valutazioni del documento verranno richiamati nel seguito di questo capitolo.

2.2 Permangono, naturalmente, ampie aree di possibile ottimizzazione sia del conto annuale, sia della relazione della Corte. Strumenti utili in questa direzione sarebbero l'interconnessione dei sistemi informativi prevista dall'art. 58 d.lgs. n. 165/2001 (già art. 63 d.lgs. n. 29/1993),

l'integrazione delle rilevazioni sull'universo delle amministrazioni con valutazioni di ordine statistico basate su tecniche di campionamento (il che permetterebbe di anticipare la valutazione delle tendenze di fondo del costo del lavoro), il monitoraggio della spesa derivante dall'applicazione dei contratti collettivi di lavoro.

Da segnalare, altresì, che sono del tutto disattese le prescrizioni normative che richiedono al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato di elaborare una "relazione illustrativa" al conto annuale e, soprattutto, il "conto della previdenza" delle amministrazioni statali, mai predisposto dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 29/1993, pur essendo stata nel frattempo costituita un'apposita struttura del Dipartimento – l'Ispettorato generale per la spesa sociale[5] – che ha fra i suoi compiti proprio quelli di "analisi, verifica e monitoraggio del costo del personale delle amministrazioni pubbliche".

3. La chiusura della tornata contrattuale 1998-2001 e l'apertura della tornata 2002-2005.

3.1 La legge finanziaria 2001 elevò sensibilmente l'ammontare delle risorse finanziarie che la legge finanziaria 2000 aveva destinato ai rinnovi contrattuali del personale "statale" ed agli incrementi retributivi per i dipendenti (statali) non contrattualizzati.

La maggiore spesa autorizzata dalla legge finanziaria 2001 fu pari, per il 2001, a 4.119 miliardi (+163%) e, per il 2002, a 3.899 miliardi (+121%). Ciò, per consentire un incremento della massa retributiva nella misura media del 3,6% rispetto al 2000, comprensivo dell'anticipazione all'anno 2001 di una quota – circa mezzo punto percentuale – della maggiore inflazione prevista per il 2002 (operazione, questa, che mirava ad evitare, almeno in parte, nella tornata contrattuale 2002-2005, la rinegoziazione degli effetti prodotti dal maggior valore dell'inflazione eventualmente registrato, rispetto alle previsioni, per l'anno che precede il rinnovo contrattuale).

Questi dati non scontano, peraltro, i trasferimenti di personale e risorse finanziarie al sistema delle autonomie, che sono stati operati (in relazione al "conferimento" di funzioni e compiti realizzato dal d.lgs. n. 112/1998) da una serie di provvedimenti emanati nel 2000, con effetti decorrenti dal 2001 e, perciò, con la conseguenza che l'onere finanziario dei rinnovi contrattuali ricadente oltre l'anno 2000 dovrebbe far carico, relativamente al personale statale trasferito, non più al bilancio dello Stato, ma a quello delle regioni e degli enti locali.

Conclusivamente, la contrattazione collettiva nazionale (e quella integrativa) per il personale dei comparti statali (esclusi i militari e le forze di polizia) è stata finanziata, con

[4] Sez. riun. 21 dicembre 2001, n. 20/contr/cl/02, *Relazione sul costo del lavoro pubblico nell'anno 2000.*
[5] D.p.r. 28 aprile 1998, n. 154, art. 2, comma 1, lett. *d.*

riguardo all'intero periodo di validità economica dei contratti 1998-2001, per un ammontare di oltre 11.500 miliardi (5.940 ml. euro) relativamente ai comparti "statali", mentre la spesa "sostenibile" per i bilanci degli enti compresi nei comparti "non statali" è stata valutata nell'ordine di circa 13.000 miliardi (6.713 ml. euro).

Sui contratti collettivi nazionali stipulati per il quadriennio giuridico 1998-2001 e per il biennio economico 2000-2001, la Corte si è espressa con altrettanti "rapporti di certificazione". Le osservazioni di maggior rilievo formulate in tali rapporti sono ampiamente riferite nella relazione sul costo del lavoro pubblico, alla quale, pertanto, si rinvia[6].

Sugli oneri "a consuntivo" dei contratti stipulati, la Corte effettuerà le proprie valutazioni nella sede della "Relazione sul costo del lavoro pubblico per il 2001".

3.2 Conclusa la tornata contrattuale 1998-2001, per la prima volta senza "effetti di trascinamento" sulla tornata successiva[7], la legge finanziaria 2002 ha, a sua volta, finanziato i rinnovi contrattuali per il personale delle amministrazioni statali (ministeri, aziende autonome, agenzie, scuola), relativamente al biennio 2002-2003.

L'onere a regime viene stimato in 2.300 ml. euro, comprensivi delle risorse (pari allo 0,5% dell'onere complessivo) destinate alla contrattazione integrativa.

La corrispondente autorizzazione di spesa consente il riconoscimento dell'inflazione programmata per gli anni 2202 e 2003 (1,7% e 1,3%), nonché della maggiore inflazione maturata nel biennio 2000-2001 (2,5%, di cui lo 0,3% già corrisposto con i rinnovi contrattuali dello stesso biennio).

Secondo un documento elaborato dall' "Organismo di coordinamento dei comitati di settore"[8], i menzionati fondi dovranno essere impiegati dalla contrattazione collettiva per realizzare precisi "obiettivi qualitativi di priorità": valorizzazione delle risorse umane e delle professionalità necessarie al processo di innovazione delle pubbliche amministrazioni; politiche retributive incentrate sulla difesa del potere d'acquisto delle retribuzioni, sulla produttività e sul conseguimento di obiettivi di efficienza, contrattati anche in sede integrativa; forte supporto alle politiche di miglioramento dell'efficienza della pubblica amministrazione, favorendo le diverse forme di impiego flessibile del personale; incentivazione della formazione professionale.

---

[6] Le caratteristiche e i risultati dell'attività di "certificazione" svolta dalla Corte sono stati da questa illustrati anche nell'audizione svoltasi il 7 marzo 2002 davanti alla Commissione V (bilancio e tesoro) della Camera dei deputati.

[7] Cfr. Aran, *Rapporto trimestrale Aran sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, n. 3 (marzo 2002), 6.

[8] *Documento sulle linee generali e sulle priorità dei rinnovi contrattuali 2002-2005.*

3.3 Per il personale delle amministrazioni non statali (regioni ed enti locali, servizio sanitario nazionale, enti non economici, enti di ricerca, università), è previsto che gli oneri per la corresponsione dei miglioramenti economici – che la relazione tecnica al disegno di legge finanziaria 2002 quantifica in 1.224 ml. euro per il 2002 ed in 2.247,62 ml. euro per ciascuno dei due anni successivi – siano posti a carico dei rispettivi bilanci. La disposizione ripete, in realtà, quella generale dell'art. 48, comma 2, d.lgs. n. 165/2001, di cui la Corte ha sempre sottolineato gli elementi di rischio per gli equilibri della finanza pubblica, dal momento che le leggi finanziarie, nel prevedere i periodici incrementi retributivi per tutto il personale pubblico, sarebbero autorizzate a non indicare – neppure sommariamente – i mezzi di copertura degli oneri posti a carico della finanza regionale e locale. Si aggiunga che i contratti collettivi determinano l'immediata insorgenza di diritti soggettivi, a fronte dei quali gli enti sono comunque tenuti a reperire le necessarie risorse finanziarie; e siccome si tratta di oneri correnti, per i quali non è consentito agli enti il ricorso all'indebitamento (v., ora, l'art. 119, ultimo comma, Cost.), la Corte ha sempre avvertito che le difficoltà di copertura finanziaria eventualmente incontrate dagli enti rischiano di ripercuotersi, in ultima analisi, sugli andamenti e sugli equilibri della finanza nazionale.

Nel suo insieme, il sistema di finanziamento della contrattazione collettiva è stato, infatti, costruito dal legislatore in maniera tale che soltanto i contratti (nazionali e integrativi) per i comparti " statali" siano rigorosamente disciplinati quanto a preventive autorizzazioni di spesa e loro "registrazione" nei documenti di bilancio (legge finanziaria e legge di bilancio). Per le amministrazioni "non statali", invece, gli oneri della contrattazione non vengono posti, nemmeno parzialmente, a carico del bilancio dello Stato e gravano, quindi, direttamente sui bilanci degli enti (talvolta, la relazione tecnica che accompagna il disegno di legge finanziaria indica la spesa "sostenibile" dagli enti per i rinnovi contrattuali che li riguardano).

Nel sistema delineato dall'art. 48 d.lgs. n. 165/2001 (già art. 52 d.lgs. n. 29/1993), il rispetto dei vincoli e delle compatibilità economico-finanziarie derivanti, per la finanza regionale e locale, dal "patto di stabilità interno" (art. 28 l. n. 448/1998 e successive modificazioni) e dalle regole del "federalismo fiscale" (d.lgs. n. 56/2000)[9], è stato, quindi, sostanzialmente rimesso alla responsabilità degli enti, che comunque – al fine di rendere trasparenti e verificabili, nei loro parametri e nei loro effetti, le decisioni di spesa per il

[9] V., in proposito, il capitolo di questa relazione dedicato agli "Andamenti e tendenze generali della finanza pubblica".

personale – sono tenuti a deliberare la relativa spesa nelle stesse forme con cui approvano i bilanci degli enti e "con distinta indicazione dei mezzi di copertura"[10].

In tal modo, la "seconda privatizzazione" del pubblico impiego ha inteso valorizzare, ad un tempo, l'autonomia e la responsabilità finanziaria delle regioni e degli enti locali, rimettendo ai controlli interni (e al sistema di controllo sull'attuazione del patto di stabilità interno) il compito di segnalare deviazioni o scostamenti rispetto ai parametri di evoluzione compatibili con i complessivi equilibri di bilancio.

Senonché, questo insieme di controlli non è stato in grado di impedire – come più volte osservato dalla Corte – l'applicazione di contratti non conformi alle regole ed ai vincoli derivanti dalle compatibilità di bilancio dei singoli enti, e ciò, soprattutto, con riguardo alla contrattazione integrativa, il cui "spazio negoziale" è stato fortemente accresciuto dalle norme della "seconda privatizzazione". Da una parte, infatti, le "pronunce" degli organismi di controllo interno non hanno impedito che gli enti assumessero decisioni da esse difformi; dall'altra, non tutti gli enti hanno costituito gli organismi di controllo interno e, dove questi lo sono stati, presentano – salvo eccezioni – diffuse criticità di funzionamento[11].

Si deve aggiungere che anche i contratti integrativi per i comparti "statali" non sono stati esenti da problemi, quanto a verifica dell'effettivo rispetto dei vincoli di bilancio. Essi non sono soggetti, infatti, ad alcun riscontro, indipendente e *a priori*, delle loro compatibilità economiche e finanziarie, ma solo ad un meccanismo, introdotto dalla legge finanziaria 2000[12], che ne subordina l'entrata in vigore ad una sorta di autorizzazione governativa alla sottoscrizione[13], peraltro limitata ad aspetti di formale compatibilità economica con il contratto nazionale[14].

---

[10] Art. 48, comma 4, d.lgs. n. 165/2001.

[11] Cfr. Corte dei conti. Sezione autonomie, *Relazione al Parlamento sui risultati del controllo eseguito nell'anno 2001 sulla gestione degli enti locali*, vol. II, *Funzionamento dei controlli interni*, Roma, 2002.

[12] Art. 20, comma 1, lett. *e*, che ha aggiunto il comma 3-*ter* all'art. 39 della l. n. 449/1997, come modificato dall'art. 22, comma 1, l. n. 448/1998.

[13] I contratti integrativi sottoscritti, corredati da un'apposita relazione tecnico-finanziaria riguardante gli oneri derivanti dall'applicazione della nuova classificazione del personale, certificata dagli organi interni di revisione amministrativo-contabile, sono trasmessi al Dipartimento della funzione pubblica e al Ministero del tesoro, i quali, entro trenta giorni, ne accertano congiuntamente la compatibilità economico-finanziaria, ai sensi dell'art. 45, comma 4, d.lgs. n. 29/1993. Decorso tale termine, la delegazione di parte pubblica può procedere alla stipula del contratto integrativo. Nel caso in cui il riscontro abbia esito negativo, le parti riprendono le trattative (art. 20 l. n. 488/1999). La norma si applica ai contratti integrativi delle amministrazioni dello Stato e a quelli degli enti pubblici nazionali con un numero di dipendenti superiore a 200.

[14] Sul punto, v. ampiamente Corte dei conti, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2000*, Roma, 2001, vol. I, cap. V, par. 3.1.

DISPONIBILITÀ FINANZIARIE
PER I RINNOVI CONTRATTUALI 2002-2005
E PER GLI INCREMENTI RETRIBUTIVI DEL PERSONALE
NON CONTRATTUALIZZATO
(riepilogo dalla l.f. 2002)

(oneri lordi in ml. euro)

	2002	2003	2004	2005
Comparti "statali"				
contrattazione nazionale e integrativa	1.240,48	2.299,85	2.299,85	
risorse aggiuntive per il comparto "scuola"	293,24	892,65	1.238,05	
personale in regime di diritto pubblico	780,96	1.426,27	1.472,27	
[*di cui: per forze armate e corpi di polizia*	*744,18*	*1.358,22*	*1.404,22*]	
TOTALE (a carico del bilancio dello Stato)	2.314,68	4.618,77	5.010,17	
Comparti "non statali" (contrattazione nazionale)	1.224,00	2.247,62	2.247,62	
TOTALE GENERALE	3.538,68	6.866,39	7.257,79	

3.4 La necessità di fronteggiare i rischi connessi all'assenza di efficaci controlli sulla spesa derivante dalla contrattazione collettiva per i comparti "non statali" ha indotto il legislatore della legge finanziaria 2002 ad accrescere la responsabilità dei "comitati di settore" sia nel deliberare gli atti di indirizzo, che dovranno essere formulati in assoluta coerenza con i criteri e i parametri quantitativi stabiliti per il settore statale, sia nel quantificare le risorse necessarie a sostenere l'onere finanziario dei rinnovi contrattuali (art. 16, comma 7, l. n. 448/2001).

Inoltre, allo scopo di prevenire debordamenti della contrattazione collettiva dai limiti finanziari ad essa fissati dai documenti di programmazione, la stessa legge ha stabilito che l'esame delle ipotesi di accordo per i comparti "non statali" venga effettuato, oltre che dal comitato di settore, dal Presidente del Consiglio dei ministri (che si esprime attraverso il Ministro della funzione pubblica), previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Ove vi sia divergenza fra le valutazioni del comitato di settore e quelle del Governo circa l'ammontare degli oneri contrattuali ed il comitato di settore "disponga comunque per l'ulteriore corso dell'accordo", resta escluso ogni concorso dello Stato nella copertura delle spese derivanti dalle

clausole sulle quali il Governo ha formulato osservazioni (art. 17, comma 2)[15].

Ancora, per tutti i comparti di contrattazione ("statali" e "non statali"), sono previste "verifiche congiunte" dei comitati di settore e del Governo sulle implicazioni finanziarie della contrattazione integrativa, anche sulla base di rilevazioni che verranno effettuate dagli organismi di controllo interno. Ove fosse accertato che i costi per l'attuazione di determinate clausole siano incompatibili con i vincoli di bilancio, le stesse clausole diventano "nulle di diritto" (art. 17, comma 2).

Infine, gli organi di revisione contabile degli enti locali sono tenuti a accertare che la programmazione del "fabbisogno di personale" degli enti sia improntata al rispetto delle regole di riduzione della spesa a suo tempo definite dalla legge finanziaria 1998[16] e che eventuali deroghe siano analiticamente motivate (art. 19, comma 8).

Tali disposizioni si danno carico, evidentemente, anche delle preoccupazioni, più volte espresse dalla Corte e qui sopra richiamate, circa l'insufficienza, nella legislazione vigente, di strumenti idonei ad esercitare un efficace governo della spesa pubblica per il personale (v. pure *infra*, par. 9). Si deve, tuttavia, segnalare come il mutato quadro costituzionale – quale risulta dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V (parte seconda) della Costituzione – richiede di sottoporre ad accurata verifica la conformità dei nuovi meccanismi di controllo alle accresciute prerogative di autonomia delle regioni e degli enti locali, onde valutare se non siano, invece, da privilegiare strumenti e tecniche di verifica che, da una parte, escludano posizioni di preminenza del Governo centrale nelle decisioni di spesa degli enti territoriali, e, dall'altra parte, attribuiscano poteri di controllo ad un'autorità indipendente e neutrale (quale sarebbe la Corte dei conti) che si porrebbe in posizione di garanzia sia delle autonomie, sia dello Stato.

3.5 La legge finanziaria 2002 reca, oltre alle risorse necessarie per la stipula dei contratti statali, specifiche disposizioni di spesa per il comparto "scuola", in relazione al programma di valorizzazione professionale della funzione docente avviato dalla l. n. 388/2000, nonché per il finanziamento di oneri retributivi per il personale delle forze armate, della carriera diplomatica e della carriera prefettizia.

---

[15] L'art. 17 della legge finanziaria 2002 (n. 448/2001) è stato impugnato davanti alla Corte costituzionale per violazione dell'autonomia regionale, a sèguito dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V (parte II) Cost., con ricorsi della Regione Marche 22 febbraio-28 febbraio 2002, in G.U., prima serie spec., 10 aprile 2002, n. 15, e della Regione Toscana 22 febbraio-1 marzo 2002, *ibidem*.

[16] Art. 39 l. n. 449/1997.

3.6 Successivamente all'approvazione della legge finanziaria 2002, è stato stipulato, fra il Governo e le parti sociali, un "protocollo d'intesa" (4 febbraio 2002), che impegna – fra l'altro – il Governo ad accrescere le risorse finanziarie per il rinnovo dei contratti pubblici, in modo da assicurare miglioramenti economici medi complessivi nella misura del 5,56% (e, per il personale contrattualizzato dei ministeri, un beneficio medio mensile *pro capite* di circa 100 euro). Le maggiori risorse sarebbero destinate, secondo l'accordo, unicamente all'incentivazione della produttività.

Non risultano, ad oggi, iniziative legislative del Governo per tradurre in atto gli impegni assunti con il menzionato protocollo.

3.7 E' noto che una delle maggiori incongruenze del procedimento di contrattazione collettiva consiste nella fissazione *a priori* dei possibili costi della contrattazione (con l'unico limite della compatibilità rispetto agli equilibri complessivi di finanza pubblica), a prescindere da ogni negoziato sul *quantum* di incremento della spesa per il personale, come conseguenza di accertati maggiori rendimenti delle amministrazioni e dei loro servizi (o, almeno, di una maggiore produttività del lavoro), in relazione ai programmi stabiliti.

La Corte ha più volte auspicato, nelle relazioni degli scorsi anni, che le previsioni di spesa per i rinnovi contrattuali fossero iscritte non più in legge finanziaria, ma direttamente in bilancio, nel "fondo speciale di parte corrente". Quindi, si sarebbe potuto procedere – quanto meno per una parte dei futuri oneri – con il sistema dei "fondi negativi", che consente di attivare una spesa soltanto alla condizione che siano state acquisite le risorse corrispondenti (ad esempio, risparmi o economie di gestione, razionalizzazione di strutture e procedimenti, più efficiente "combinazione" del fattore-lavoro con gli altri elementi dell'organizzazione). Nel "fondo positivo" sarebbe stata, ovviamente, iscritta la maggiore spesa destinata a finanziare gli oneri a carico del bilancio.

Tale ipotesi merita di essere, ora, nuovamente riproposta, sia in relazione alle nuove deleghe legislative per la riforma amministrativa che sono all'esame del Parlamento, sia in relazione alla possibilità di attivare – attraverso i controlli interni regolati dal d.lgs. n. 286/1999 – gli strumenti necessari a verificare le condizioni in base alle quali le amministrazioni potrebbero stabilire, attraverso i comitati di settore, i margini di "utile amministrativo" da rendere disponibili per i rinnovi contrattuali.

3.8 Il nuovo quadro normativo ha lasciato immutati anche altri e più risalenti problemi di visibilità e trasparenza della spesa per il personale. Su di essi, la Corte richiama da tempo l'attenzione nelle annuali relazioni sul rendiconto, cui, pertanto, si rinvia. Preme, comunque, ribadire tre osservazioni principali.

La prima riguarda le carenze nell'attività di monitoraggio dei reali andamenti di spesa: attività che il Ministero del tesoro dovrebbe svolgere, secondo il d.lgs. n. 165/2001 (già d.lgs. n. 29/1993), sia a fini conoscitivi, sia per consentire al Governo di intervenire con misure correttive di eventuali "esorbitanze" dalle previsioni, sia – infine – come essenziale presupposto della successiva politica contrattuale.

La seconda osservazione si riferisce alla estrema difficoltà, ma – spesso – alla impossibilità di verificare l'effettiva portata dei "risparmi" realizzati con le misure di contenimento della spesa per il personale recate dalle annuali manovre finanziarie, in mancanza – nei documenti di bilancio – di elementi adeguati ad apprezzare la riduzione della spesa storica per il personale (v. pure *infra*, par. 9.1).

La terza osservazione si riporta alle persistenti difficoltà nell'applicazione della distinzione (introdotta dal d.lgs. n. 29/1993 e perfezionata dal d.lgs. n. 80/1998) fra poteri (e responsabilità) di indirizzo, propri dei ministri, e poteri (con le connesse responsabilità) di gestione e per i risultati, attribuiti ai dirigenti. Tali difficoltà si ricollegano, per un verso, all'insoddisfacente fattura delle "note preliminari agli stati di previsione della spesa" e delle direttive generali per l'azione amministrativa e, per altro verso, all'inadempienza delle amministrazioni – con rare eccezioni – nel dare compiuta attuazione alle disposizioni del d.lgs. n. 286/1999 sui controlli interni, ai quali spetterebbe un ruolo determinante nello stabilire un rapporto di corrispondenza fra la crescita della spesa per il personale ed il miglioramento della qualità dei servizi, ancorando gli incrementi retributivi a più elevati livelli di produttività del lavoro, snellezza e celerità di procedimenti, efficiente-economica organizzazione degli uffici e delle risorse disponibili a fronte degli obiettivi da perseguire.

Su tutti questi temi ci si è soffermati nel capitolo della presente relazione dedicato all'organizzazione dell'amministrazione statale.

Ulteriore problema è quello – già segnalato in precedenti relazioni – che riguarda il ruolo delle Direzioni generali del personale, posto che la risorsa "personale" costituisce, secondo la logica che ispira il d.lgs. n. 300/1999, parte integrante della complessiva dotazione di risorse assegnata ai dirigenti delle grandi unità organizzative (dipartimenti, direzioni generali) per il

conseguimento degli obiettivi e dei risultati di cui essi sono responsabili[17]. Ne dovrebbe discendere che, in sede di programmazione dell'attività amministrativa, l'organo di vertice distribuisca le risorse umane fra le direzioni generali deputate alle diverse funzioni-obiettivo, lasciando ai singoli centri di responsabilità di gestire direttamente il personale ad essi assegnato, con imputazione dei relativi costi alle pertinenti unità previsionali di base (u.p.b.), anziché – come tuttora avviene – ad u.p.b. che fanno riferimento, nei vari ministeri, alle direzioni generali del personale.

Si dà il caso, invece, che la gran parte dei provvedimenti di riordino organizzativo in corso abbiano confermato l'esistenza delle direzioni generali del personale (che sovente lievitano, anzi, al rango di dipartimenti), perpetuando la situazione precedente alla riforma.

4. Un'indagine di controllo sulla dirigenza statale.

4.1 Nel 2001, la Corte ha condotto una specifica indagine di controllo sull'attuazione della normativa concernente il conferimento di funzioni dirigenziali nell'ambito delle amministrazioni dello Stato[18]. Se ne diede conto nella relazione dello scorso anno.

In prosecuzione di quella indagine, la Corte ha approfondito taluni aspetti problematici emersi dall' "incrocio" fra la riforma dei ministeri e la riforma della dirigenza pubblica.

L'analisi[19] è stata incentrata su quattro oggetti principali: il ricorso a dirigenti estranei al "ruolo unico"(RUD)[20]; la sostituzione dei dirigenti di vertice al mutare dei Governi (c.d. *spoils system*); la durata degli incarichi dirigenziali; il trattamento economico dei dirigenti in rapporto agli obiettivi ed ai risultati da essi conseguiti.

4.2 Il ricorso al mercato esterno alla pubblica amministrazione per l'acquisizione di professionalità dirigenziali è concepito, dal d.lgs. n. 165/2001 (peraltro entro i limiti quantitativi stabiliti dall'art. 19, comma 6), come strumento per arricchire l'amministrazione di esperienze e capacità gestionali non facilmente rinvenibili al suo interno, e, nel contempo, per attuare un certo grado di osmosi e di "comunicazione culturale" fra settore pubblico e settore privato.

Al 31 agosto 2001, gli incarichi di prima fascia attribuiti ad estranei all'amministrazione risultavano 52; quelli di seconda fascia, 29. Di essi, la maggior parte è stata conferita dalla Presidenza del Consiglio dei ministri e dai ministeri economici a soggetti con formazione

---

[17] In questi termini, Sez. contr. Stato 31 marzo 2000, n. 26 (a proposito dell'organizzazione del Ministero dell'ambiente).

[18] Sez. contr. Stato (gestione), coll. I, 23 febbraio 2001, n. 13.

[19] Sez. contr. Stato (gestione), 23 aprile 2002, n. 15.

[20] Il RUD è disciplinato dal d.p.r. n. 150/1999, cit.

culturale prevalentemente economica e tecnico-scientifica.

Il trattamento retributivo di tali dirigenti è largamente diversificato, a parità di livello dirigenziale, da un'amministrazione all'altra: a parte la retribuzione fissa, quella accessoria oscilla fra un minimo mensile di circa 1.550 euro ad un massimo di oltre 13.400. Le retribuzioni più elevate sono state riscontrate nel Ministero dell'economia e delle finanze (dove è comparativamente più elevato anche il trattamento economico dei dirigenti del ruolo unico), peraltro non sempre correlate all'esercizio delle funzioni di massimo livello (capo dipartimento, dirigente di strutture complesse).

4.3 L'introduzione dell'elemento fiduciario nel rapporto tra vertice politico e dirigenza di più alto livello costituisce uno dei tratti caratterizzanti della riforma amministrativa realizzata negli anni Novanta (peraltro anticipato, alla fine degli anni Ottanta, dalla disciplina della dirigenza introdotta per la Presidenza del Consiglio dei ministri dalla l. n. 400/1988[21]).

La norma-chiave è quella dell'art. 19, comma 8, d.lgs. 165/2001, secondo cui i dirigenti di massimo livello del ruolo unico (segretari generali dei ministeri, capi dipartimento e dirigenti di strutture complesse: circa 60 persone) "possono essere confermati, revocati, modificati o rinnovati entro novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo. Decorso tale termine, gli incarichi per i quali non si sia provveduto si intendono confermati fino alla loro naturale scadenza". Il *favor* legislativo per il carattere fiduciario della relazione fra personale politico e alta dirigenza ha determinato, naturalmente, l'attribuzione al primo di un'amplissima discrezionalità nella scelta dei dirigenti e nella valutazione dei requisiti di esperienza e di professionalità che gli esterni all'amministrazione debbono possedere (art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165/1999) come presupposto per essere investiti di incarichi dirigenziali. Di qui, una serie di puntualizzazioni che, nel valutare la legittimità dei provvedimenti di conferimento degli incarichi, sono state compiute dalla Sezione controllo Stato al fine di accertare l'effettivo possesso dei menzionati requisiti[22].

4.4 Le occasioni in cui ha trovato attuazione il meccanismo di cui al citato art. 19, comma 8, d.lgs. n. 165/2001 sono state due. Nella prima (costituita dall'avvicendamento, nella XIII legislatura, fra il governo "D'Alema bis" e il governo "Amato due"), furono sostituiti otto

[21] A norma dell'art. 18 di tale legge, i decreti di nomina del segretario generale della Presidenza del Consiglio, del vicesegretario generale, dei capi dei dipartimenti e degli uffici di cui al successivo art. 21 cessano di avere efficacia dalla data del giuramento del nuovo Governo.

[22] V., ad esempio, Sez. contr. Stato (prev.), coll. I, 20 agosto 2001, n. 30 e n. 31; Sez. contr. Stato (prev.), coll. I e II, 20 dicembre 2001, n. 40.

dirigenti, tutti della Presidenza del Consiglio dei ministri. Nella seconda (verificatasi con la nomina del primo governo della XIV legislatura), sono stati sostituiti 17 dirigenti (su di un totale di 37) della Presidenza del Consiglio e 8 dirigenti di altri ministeri.

4.5 Al 31 agosto 2001, i dirigenti a disposizione della Presidenza del Consiglio dei ministri (*ex* art. 6, comma 2, d.p.r. n. 150/1999) per essere privi di incarichi dirigenziali o di altre funzioni (ispettive, di consulenza o studio) erano 100: 31 di prima fascia e 69 di seconda fascia[23]. Si tratta, quindi, di un fenomeno di non particolare entità, rispetto al quale, peraltro, la Corte ha rilevato la mancata effettiva utilizzazione dei dirigenti, soprattutto di prima fascia, da parte della Presidenza del Consiglio, "con conseguenze ... invero assai anomale" sotto il profilo della corrispondenza tra (mancata) prestazione lavorativa e retribuzione comunque corrisposta.

Ha osservato, altresì, la Corte come una percentuale molto ridotta dei dirigenti collocati a disposizione della Presidenza del Consiglio abbia trovato successiva collocazione in un posto di funzione (il 22,6% dei dirigenti di prima fascia ed il 31,8% dei dirigenti di seconda fascia). Donde la necessità di una rimeditazione dell'istituto del "collocamento a disposizione", affinché esso risponda effettivamente allo scopo per il quale fu introdotto nel sistema e, cioè, alla necessità di consentire la conservazione *per un tempo limitato* del rapporto di lavoro del dirigente privo di incarico, nell'attesa che questi riceva un successivo incarico. Peraltro, il problema non risulta affrontato dal disegno di legge di ulteriore riforma della dirigenza, del quale più avanti si dirà (par. 6).

4.6 L'indagine ha rilevato che gli obiettivi assegnati ai dirigenti sono stati per la maggior parte definiti, dai contratti individuali, in termini assolutamente generici e, al più, con riferimento alle competenze formali degli uffici dirigenziali, ovvero alle direttive del ministro concernenti la loro attività (degli oltre 800 contratti esaminati, meno del 13% individua gli obiettivi in maniera relativamente analitica[24]). Tanto meno, i contratti individuano i parametri in base ai quali saranno valutati il grado di raggiungimento degli obiettivi e le capacità manageriali del dirigente.

Si spiega, in questo modo, come la retribuzione "di risultato", cui il d.lgs. n. 165/2001 e il d.lgs. n. 286/1999 assegnano un ruolo determinante al fine di incentivare il raggiungimento degli obiettivi, sia rimasta confinata, dalle amministrazioni e dalla stessa contrattazione

[23] La posizione di "a disposizione della Presidenza del Consiglio dei ministri" comporta l'utilizzazione, nell'ambito della Presidenza, in "programmi specifici di ispezione e verifica, nonché di ricerca, studio o monitoraggio del grado di attuazione delle riforme legislative e delle innovazioni legislative" (art. 6 d.p.r. 26 febbraio 1999, n. 150).

[24] In dettaglio, il 21%dei contratti relativi ai dirigenti di vertice e il 5%dei contratti relativi agli altri dirigenti.

collettiva, in un ambito marginale e residuale. Significativo, in tal senso, che le amministrazioni, nel corrispondere ai dirigenti di prima fascia la quota di propria pertinenza dei finanziamenti *ex* art. 50, comma 4, l. n. 388/2000 (20,6 ml. euro), destinati alla perequazione dei fondi unici per il trattamento accessorio, abbiano decisamente privilegiato l'incremento della retribuzione di posizione (parte variabile), rispetto a quella di risultato. Di più, alcune amministrazioni (Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, Ministero delle politiche agricole e forestali, Ministero delle comunicazioni) hanno destinato i predetti fondi al finanziamento della sola retribuzione di posizione, senza alcuna considerazione per quella di risultato.

L'incremento della retribuzione di posizione risulta, poi, corrisposto, in alcuni casi, in parti uguali tra tutti i titolari di uffici dirigenziali generali, talvolta differenziando la sola posizione dei capi dipartimento (così nella Presidenza del Consiglio dei ministri, e nei ministeri della salute, delle attività produttive, dell'interno, dei beni e delle attività culturali, dell'istruzione dell'università e della ricerca, dell'economia e delle finanze-Dipartimento delle politiche fiscali), mentre soltanto in alcune amministrazioni (ministeri dell'economia e delle finanze, delle infrastrutture e dei trasporti, della difesa) l'importo medesimo è stato collegato (e graduato rispetto) al livello di responsabilità corrispondente all'incarico di funzione, così come prescritto dall'art. 24, comma 2, d.lgs. n. 165/2001.

La Corte ha, pertanto, richiamato l'attenzione sulla necessità, in primo luogo, che gli obiettivi posti dalle direttive e dagli altri atti di indirizzo siano specificamente individuati e circoscritti; in secondo luogo, che siano stabiliti – a garanzia dell'amministrazione come dei dirigenti – i parametri in base ai quali avverrà la "misurazione" delle attività gestionali, così come del resto è previsto dall'art. 8 d.lgs. 286/1999 e ribadito nella direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 15 novembre 2001, "Indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002"[25]; in terzo luogo, che sia pienamente attivato il controllo interno di gestione, regolato dal d.lgs. n. 286/1999, che avrebbe anche la funzione di offrire – attraverso l'analisi dei costi e dei rendimenti dell'attività amministrativa – gli elementi essenziali per la valutazione dei dirigenti.

5. Altre pronunce in materia di dirigenza.

5.1 Come accennato, la Corte costituzionale ha riconosciuto la piena legittimità della disciplina legislativa che, nel 1998, sottopose al regime civilistico anche i rapporti di lavoro dei dirigenti di più alto livello. Essa ha, infatti, ritenuto che la preposizione di un dipendente (anche se dirigente) ad un pubblico ufficio non impedisce al legislatore di "modellare e fondare" il

relativo rapporto di servizio sulla base del diritto privato dei rapporti di lavoro, traendone le conseguenze anche sul piano del riparto della giurisdizione, a tutela degli stessi dipendenti, in base ad esigenze di unitarietà della materia (salve le esclusioni tassativamente previste dall'art. 68, comma 4, d.lgs. n. 29/1993, nel testo risultante dalle successive modifiche introdotte dall'art. 33 d.lgs. n. 546/1993, dall'art. 29 d.lgs. n. 80/1998 ed infine dall'art. 18 d.lgs. n. 387/1998). Il tutto, nel segno dell'indicazione, espressamente formulata dal legislatore delegante, di perfezionare "l'integrazione della disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato", unificando la tutela giurisdizionale anche per i dirigenti, senza alcuna distinzione[26].

Successivamente, la Corte costituzionale ha ribadito (rispetto a quanto già affermato nella sent. n. 313/1996) che la privatizzazione del rapporto di impiego pubblico (intesa quale applicazione della disciplina giuslavoristica di diritto privato) "non rappresenta di per sé un pregiudizio per l'imparzialità del dipendente pubblico", sicché rientra nella discrezionalità del legislatore disegnare l'ambito di estensione di tale privatizzazione, con il limite del rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione e della non irragionevolezza della disciplina differenziata. L'estensione della privatizzazione anche ai dirigenti generali appartiene, pertanto, alla discrezionalità del legislatore in materia, per quanto la disciplina del rapporto di lavoro dirigenziale nei suoi aspetti qualificanti – in particolare, il conferimento degli incarichi dirigenziali (assegnati tenendo conto, tra l'altro, delle attitudini e delle capacità professionali del dirigente) e la loro eventuale revoca (per responsabilità dirigenziale), nonché la procedimentalizzazione dell'accertamento di tale responsabilità (artt. 19 e 21 d.lgs. n. 29/1993, ed ora artt. 19, 21 e 22 d.lgs. n. 165/2001) – sia "connotata da specifiche garanzie, mirate a presidiare il [loro] rapporto di impiego, la cui stabilità non implica necessariamente anche stabilità dell'incarico, che, proprio al fine di assicurare il buon andamento e l'efficienza dell'amministrazione pubblica, può essere soggetto alla verifica dell'azione svolta e dei risultati perseguiti. In questo senso, i dirigenti generali sono posti in condizione di svolgere le loro funzioni nel rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, tanto più che il legislatore delegato – nel riformulare gli artt. 3 e 14 d.lgs. n. 29/1993 con gli artt. 3 e 9 d.lgs. n. 80/ 1998, ora trasfusi negli artt. 4 e 14 d.lgs. n. 165/2001 – ha confermato e consolidato la regola della distinzione tra funzione di indirizzo politico-amministrativo degli organi di governo e funzione di gestione e attuazione

[25] G.U., serie gen., 22 gennaio 2002, n. 18.
[26] Corte cost. 23 luglio 2001, n. 275.

amministrativa dei dirigenti, escludendo, tra l'altro, che il ministro possa revocare, riformare, riservare o avocare a sé o altrimenti adottare provvedimenti o atti di competenza dei dirigenti"[27].

Infine, la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo l'art. 20, comma 9, ultimo periodo, d.lgs. n. 29/1993 (nel testo sostituito dall'art. 6 d.lgs. n. 470/1993), il quale prevedeva la facoltà di immediato collocamento a riposo in caso di mancato conseguimento degli obiettivi della gestione, senza il previo passaggio attraverso un periodo di "messa a disposizione". Secondo la Corte, infatti, la legge di delega prevedeva, in caso di mancato conseguimento degli obiettivi della gestione, soltanto la rimozione dalle funzioni ed il collocamento a disposizione, donde la violazione degli artt. 76 e 77 Cost. ad opera della legge delegata. Di rilievo, altresì, nella sentenza della Corte, l'affermazione per cui la distinzione tra l'attività di indirizzo politico-amministrativo e l'autonomia gestionale dei dirigenti generali, accompagnata dalla progressiva estensione della privatizzazione del rapporto, comporta, da un canto, un maggiore rigore nella responsabilità degli stessi dirigenti; dall'altro, il rafforzamento della posizione dei dirigenti generali attraverso la specificazione delle loro responsabilità, la tipicizzazione delle misure sanzionatorie adottabili, la previsione di adeguate garanzie procedimentali nella valutazione dei risultati e dell'osservanza delle direttive ministeriali; infine, la determinazione del modo e dei tempi in cui si possa pervenire non solo alla revoca delle funzioni ma anche alla risoluzione definitiva del rapporto di impiego. Il tutto, al fine di presidiare il rapporto d'impiego dei dirigenti generali, in coerenza con i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione[28].

5.2 Particolare attenzione è stata dedicata dalla Corte dei conti (Sezione controllo preventivo) alla materia del conferimento degli incarichi dirigenziali, per i profili concernenti *(a)* i requisiti soggettivi dei soggetti (esterni) cui è consentito attribuire la titolarità di uffici dirigenziali, *(b)* la tipologia degli incarichi conferibili, *(c)* l'oggetto e gli obiettivi da perseguire.

5.3 Circa gli incarichi dirigenziali a soggetti non appartenenti al ruolo unico, è stato, in primo luogo, ribadito che il conferimento a tali soggetti dev'essere preceduto dall'accertamento che non esistano, nel ruolo unico, dirigenti privi di incarico, in possesso della professionalità richiesta per lo svolgimento dell'incarico "vacante"[29].

E' stato ritenuto ammissibile, altresì, il conferimento di un incarico dirigenziale ad un funzionario non dirigente (dipendente da un'amministrazione i cui dirigenti sono confluiti nel

[27] Corte cost. 30 gennaio 2002, n. 11 (ord.).
[28] Corte cost. 16 maggio 2002, n. 193.

ruolo unico), in quanto i funzionari rientrano senz'altro fra gli "estranei" al ruolo unico che è consentito assumere con contratto di lavoro dirigenziale, ove muniti di specifiche professionalità non reperibili o non disponibili nell'ambito del ruolo unico. Tale facoltà delle amministrazioni è stata, peraltro, subordinata all'esperimento di un'istruttoria dalla quale siano emersi *(a)* l'inesistenza di idonee professionalità nell'ambito dei dirigenti del ruolo unico temporaneamente "a disposizione" della Presidenza del Consiglio dei ministri e *(b)* il possesso in capo al funzionario di una professionalità – desumibile dall'attività lavorativa svolta, dagli studi universitari compiuti, da eventuali pubblicazioni scientifiche e da altre specializzazioni acquisite – di livello pari all'esperienza lavorativa e al titolo di studio richiesti per l'accesso alla qualifica di dirigente dall'art. 28 d.lgs. n. 165/2001, nonché di particolari doti di eccellenza culturale, professionale e lavorativa[30].

Ancora, è stata affermata la legittimità dell'incarico dirigenziale conferito ad un soggetto, estraneo al ruolo unico, di età superiore a quella massima di permanenza in servizio dei pubblici dipendenti. Ciò, nell'assenza di norme che prevedano limiti di età per il conferimento di incarichi ad "esterni" e, soprattutto, per il fatto che questi non entrano a far parte del ruolo unico dei dirigenti, ovvero del personale che stabilmente dipende dallo Stato ed è sottoposto alla specifica disciplina che ne regola la durata della permanenza in servizio[31].

5.4 Quanto alla tipologia degli incarichi che possono essere affidati a dirigenti del ruolo unico, è stato ritenuto che le funzioni dei rappresentanti ministeriali in seno ai collegi sindacali degli enti pubblici di previdenza non sono funzioni proprie del ruolo. La dotazione organica del ruolo unico della dirigenza non può, di conseguenza, subire variazioni in aumento, in sèguito al conferimento di tali incarichi.

Per altro verso, è stata ritenuta la natura strettamente fiduciaria degli incarichi dirigenziali relativi agli uffici di diretta collaborazione con il ministro, con conseguente legittimità delle disposizioni regolamentari che prevedono la cessazione degli incarichi al termine del mandato ministeriale[32].

E' stato, poi, escluso che la contrattazione collettiva sia legittimata a disciplinare la mobilità dei dirigenti all'interno dell' "Area 1" e, in particolare, fra ministeri ed enti pubblici, dal momento che l'affidamento di incarichi dirigenziali a dirigenti di enti pubblici da parte delle amministrazioni dello Stato può avvenire solo in assenza, nel ruolo unico, di dirigenti muniti di

[29] Sez. contr. Stato (prev.), coll. I, 20 agosto 2001, n. 30 e n. 31.
[30] Sez. contr. Stato (prev.), coll. I, 30 gennaio 2001, n. 7.
[31] Sez. contr. Stato (prev.), coll. I, 16 luglio 2001, n. 27.
[32] Sez. contr. Stato (prev.), coll. I e II, 2 aprile 2001, n. 16.

specifica professionalità per l'incarico da conferire ed in esito all'accertamento della particolare e comprovata qualificazione professionale del prescelto[33].

E' stato ritenuto, per altro verso, che spetta ai dirigenti generali la competenza ad articolare gli uffici dirigenziali generali in uffici dirigenziali di secondo livello, fermo restando il potere di direttiva (a contenuto organizzativo) del ministro in ordine alla distribuzione delle competenze fra gli uffici di secondo livello[34].

5.5 Quanto, infine, all'oggetto del contratto di lavoro dirigenziale ed agli obiettivi assegnati al dirigente, è stato affermato che l'uno e gli altri debbono essere – anche al fine di consentire la valutazione del dirigente – adeguatamente specificati, essendo all'uopo insufficiente il mero richiamo alle competenze dell'ufficio o alle direttive generali impartite dal ministro per il settore interessato[35].

6. Ulteriori prospettive di riforma della dirigenza.

La riforma della dirigenza è oggetto di un ulteriore intervento normativo da parte del Governo (A.C. 1696, XIV Legislatura), che apporta rilevanti novità al disegno risultante dal d.lgs. n. 165/2001.

Le caratteristiche dell'annunciata disciplina possono essere così sintetizzate.

Viene meno, come presupposto per il conferimento degli incarichi, la valutazione dei "risultati conseguiti in precedenza", dandosi rilievo al criterio – eminentemente soggettivo – delle attitudini e delle capacità professionali del singolo dirigente.

Gli incarichi sono conferiti e regolati, non più con contratto individuale, bensì mediante provvedimento, che definisce, altresì, "l'oggetto dell'incarico e gli obiettivi da perseguire". Un contratto accessivo (da inquadrare fra gli accordi di diritto pubblico di cui all'art. 11 l. n. 241/1990) disciplinerà unicamente il trattamento economico spettante al dirigente.

Fortemente ridimensionata è la durata massima degli incarichi, che viene portata (dagli attuali sette anni) a tre anni per gli incarichi di vertice ed a cinque per gli altri incarichi.

E' decisamente ampliata (fino al 50%) la possibilità di attribuire incarichi dirigenziali generali (ex art. 19, comma 4, d.lgs. n. 165/2001) a personale esterno all'amministrazione o a dirigenti di seconda fascia.

Viene portata alle estreme conseguenze la regola dello *spoils system*, introdotta in precedenza con riguardo ai soli dirigenti di massimo livello, prevedendosi che tutti gli incarichi

[33] Sez. contr. Stato (prev.), coll. I e II, 20 dicembre 2001, n. 40.
[34] Sez. contr. Stato (prev.), coll. I, 12 gennaio 2001, n. 3.

dirigenziali generali cessino – ove non confermati – *ope legis* (a prescindere dalla durata stabilita dai contratti dirigenziali già stipulati) allo scadere di sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

Il ruolo unico della dirigenza è soppresso e sostituito da un ruolo dirigenziale per ciascun ministero, limitandosi, così, la circolazione dei dirigenti fra le amministrazioni in funzione di accrescimento della loro professionalità. In sede di prima applicazione della nuova disciplina, è stabilito che i dirigenti non confermati nel precedente incarico ed ai quali non sia stato possibile conferire un incarico equivalente sotto il profilo retributivo, ricevano un incarico di studio della durata massima di un anno, trascorso il quale nulla è, tuttavia, previsto circa la conservazione o la cessazione del rapporto di lavoro.

Le linee portanti della nuova disciplina sembrano orientate, in primo luogo, alla ri-pubblicizzazione di aspetti del rapporto di lavoro dirigenziale in precedenza rimessi alla contrattazione individuale; in secondo luogo, al rafforzamento del vincolo fiduciario fra l'alta dirigenza ed i vertici politico-governativi; in terzo luogo, alla valorizzazione del "ricorso al mercato" nell'attribuzione delle posizioni e delle responsabilità dirigenziali.

7. Il lavoro pubblico nel nuovo titolo V (parte seconda) della Costituzione.

7.1 Al di là delle trasformazioni che hanno interessato il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni con le norme sulla prima e sulla seconda "privatizzazione" del pubblico impiego (1992-1993, 1997-1998), e a parte le ulteriori modificazioni che vengono annunciate alla disciplina della dirigenza, l'ordinamento del lavoro pubblico appare prossimo a nuove mutazioni, in esito alla dislocazione di poteri normativi che, anche con riflessi sulla materia del personale pubblico, è stabilita dal nuovo Titolo V (parte seconda) della Costituzione (l. cost. n. 3/2001).

Invero, mentre la disciplina strettamente privatistica dei rapporti di lavoro – comprensiva del diritto sindacale – rientra nella esclusiva competenza dello Stato (in virtù della potestà legislativa ad esso attribuita in materia di "ordinamento civile" dal nuovo art. 117, comma 1, lett. *l*, Cost.), la disciplina pubblicistica che forma il *corpus* normativo oggi raccolto nel d.lgs. n. 165/2001 e, per gli enti locali, nel t.u.e.l. n. 267/2000 è attratta, relativamente al personale dipendente dalle regioni e dagli enti locali, dalla competenza esclusiva che, in materia organizzativa, è intestata, dall'art. 117 Cost., rispettivamente alle regioni ed agli enti locali.

[35] Sez. contr. Stato (prev.), coll. I e II, 7 aprile 2001, n. 19; Sez. contr. Stato (prev.), coll. I, 16 luglio 2001, n. 27.

7.2 Naturalmente, l'autonomia delle regioni e degli enti locali nel decidere le loro politiche organizzative e, in questo ambito, le politiche del personale riceve, in virtù del generale "vincolo comunitario", i condizionamenti che derivano dal "Patto di stabilità e crescita" – così come definiti dal "Patto di stabilità interno" – e dalle regole di evoluzione della spesa fissate in sede di "coordinamento della finanza pubblica", ai fini della coesione del sistema finanziario (art. 117, comma 3; art. 119, comma 2).

Pertanto, la Corte ha il dovere di richiamare ancora una volta l'attenzione sulla insufficienza degli strumenti attualmente disponibili per verificare e monitorare la congruenza fra gli incrementi di spesa determinati dalla contrattazione collettiva nel settore pubblico regionale e locale (che comprende, già oggi, la parte maggiore del personale pubblico) e le regole che presiedono agli equilibri della finanza pubblica nazionale. Appare essenziale, in altri termini, mettere a punto un sistema di controlli che sia in grado, per un verso, di verificare l'effettivo rispetto dei canoni or detti e, per altro verso, di innescare i processi di correzione eventualmente necessari a ripristinare le regolarità violate; controlli che, in un assetto istituzionale connotato da forti autonomie, debbono esercitarsi a garanzia di tutti i soggetti dell'ordinamento e che, quindi, non possono essere svolti se non da un organo indipendente e neutrale.

A tali compiti ritiene la Corte di poter dedicare, in spirito di servizio verso le esigenze di unitarietà della Repubblica, la propria esperienza di controllo sulle gestioni di denaro pubblico, secondo le regole di governo che dovranno essere dettate in materia di controlli sulla finanza pubblica nazionale, regionale e locale, anche al fine di assicurare le finalità perequative e redistributive indicate dal nuovo art. 119 Cost.

7.3 Le modifiche che il Titolo V ha prodotto nell'assetto della contrattazione collettiva sono oggetto di un documento della Conferenza dei Presidenti delle regioni[36], il quale assume l'imprescindibilità del ruolo delle regioni nel decidere: il contenuto dei contratti nazionali concernenti il personale regionale; i contenuti della contrattazione integrativa (o decentrata); il ruolo e la composizione di organismi quali i "comitati di settore" e l'ARAN.

In conseguenza di ciò, le regioni prospettano una situazione nella quale: *(a)* un "contratto nazionale cornice" definisca i minimi salariali e regoli le principali questioni normative; *(b)* la contrattazione integrativa sia svolta da soggetti sostanzialmente indipendenti dal negoziatore nazionale; *(c)* tali soggetti si strutturino, almeno nei comparti di competenza regionale, come

[36] Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome, *Impatto della legge costituzionale n. 3/2001 su "Rapporto di lavoro pubblico e ruolo delle regioni nella contrattazione collettiva"*, Roma, 21 marzo 2002

"emanazione delle regioni e con un forte ruolo della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome".

8. L'evoluzione della spesa per il personale e l'andamento delle retribuzioni rispetto al tasso d'inflazione

8.1 Il conto delle "amministrazioni pubbliche", che rappresenta l'aggregato di riferimento dell'Unione europea per valutare il rispetto dei parametri di convergenza, espone i seguenti risultati:

AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE
Conto economico consolidato 1999-2001 (*)
Redditi da lavoro dipendente

(in ml. di euro)

	Redditi (a)	**Variaz. %** (b)	**Uscite corr.** (c)	**Variaz. %** (d)	**% (a)/(c)**
1999	117.739	-	536.581	-	21,94
2000	122.810	4,31	554.706	3,38	22,13
2001	129.028	5,06	574.817	3,63	22,44
2002 (stime)	134.257	4,05	596.128	3,71	22,52

(*) Fonti: Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 2002; Relazione generale sulla situazione economica del Paese (2001).

All'interno del positivo risultato che registra, anche nel 2001, l'indebitamento netto[37], l'incidenza dei redditi da lavoro dipendente sulle componenti di "uscita" è stata pari, nel 2001, a circa il 22,5%, con un lievissimo aumento rispetto all'anno precedente (+0,31%) e con una prospettiva di sostanziale stabilità (+0,08%) nel 2002. Da segnalare, peraltro, che l'ammontare dei redditi sconta l'applicazione del criterio della competenza economica, sicché non comprende le somme pagate in ciascun esercizio ma da imputare ad esercizi precedenti (il che spiega anche la differenza fra tali dati e quelli dei pagamenti effettuati allo stesso titolo nel "settore pubblico": v. *infra*).

L'aumento del costo del lavoro è risultato, nel 2001, pari a 6.218 ml. euro (dai 122.810 ml. del 2000 ai 129.028 ml. del 2001), equivalenti al 5,1% in più rispetto al 2000 (a fronte di un

(dattiloscritto).

[37] Nel 2001, l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è diminuito, in valore assoluto, di oltre 2.400 ml. euro, raggiungendo l'1,4%del Pil (-0,3% rispetto all'anno precedente).

aumento del 4,9% dei redditi da lavoro dipendente nell'intera economia)[38]. Per il 2002, è previsto un ulteriore incremento di 5.229 ml. euro (+4,1%), in relazione ai rinnovi contrattuali 2002-2003.

Al livello di "settore pubblico", i pagamenti registrano, nel 2001, un incremento della spesa per il personale in servizio dell'11% rispetto al 2000 (+134.507 ml. euro), che risente di un forte aumento della spesa come effetto dei rinnovi contrattuali e di anticipati versamenti di ritenute erariali da parte delle amministrazioni centrali[39] (v. pure *infra*). Tali anticipati versamenti sono anche all'origine dei maggiori pagamenti per spese di personale a livello di settore statale (+9.234 ml. euro, pari al 13,7% in più rispetto al 2000). Ciò considerato, le stime governative prospettano, per il 2002, una riduzione dell'1,3% della spesa per il personale del settore statale[40].

Infine, al livello del bilancio dello Stato, l'aumento della spesa per redditi da lavoro dipendente (+7.732 ml. euro), pari all'11,7% rispetto al 2000 (+7,8% nel 2000 rispetto all'anno precedente), è dovuto all'incremento delle retribuzioni lorde (+4.132 ml. euro) e dei contributi effettivi a carico del datore di lavoro (+2.066 ml. euro). Da precisare, peraltro, che il totale dei pagamenti registrati nel 2001 comprende oneri di competenza dell'anno precedente per circa 1.756 ml. euro, che riguardano in particolare: arretrati contrattuali per circa 362 ml., compensi per supplenze temporanee per circa 413 ml., arretrati su compensi incentivanti del comparto scuola per 362 ml., versamento di contributi pregressi per 620 ml. Inoltre, nel 2001 è stata versata anticipatamente l'IRPEF relativa agli ultimi mesi dello stesso anno per circa 1.239 milioni (laddove, in passato, il versamento avveniva nei primi mesi dell'esercizio successivo). Depurate di tali elementi, le retribuzioni lorde relative al bilancio dello Stato si attestano, nel 2001, a circa 47.200 ml. euro[41].

Gli stessi elementi spiegano lo scostamento di 4.271 ml. euro fra i risultati dei pagamenti registrati nel 2001 per redditi da lavoro dipendente (73.915 ml.) e le stime formulate nel settembre 2001 in sede di relazione previsionale e programmatica (69.644).

Con riguardo, poi, alle stime per il 2002, se si depura delle menzionate grandezze l'ammontare dei pagamenti effettuati nel 2001 (che risulterebbero, così, pari a 70.919 ml. euro), il confronto con i pagamenti previsti nel 2002 (73.103 ml. euro) evidenza un incremento di spesa del 3,1%, in larga misura dovuto all'avvio della tornata contrattuale 2002-2003.

---

[38] Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, *Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa per l'anno 2002 e situazione di cassa al 31 dicembre 2001*, Roma, 2002, Premessa.
[39] *Ibidem*, Cap. I.
[40] *Ibidem*, Cap. II.
[41] *Ibidem*, Appendice A.

8.2 In relazione all'esigenza di verificare la corrispondenza fra gli incrementi delle retribuzioni per il personale e l'evoluzione del tasso d'inflazione (programmato ed effettivo)[42], si propone, qui di seguito, l'aggiornamento al 2001 dell'analisi sui dati di contabilità nazionale relativi all'aggregato "amministrazioni pubbliche".

La tab. 1 evidenzia come le retribuzioni unitarie (medie *pro-capite*) siano cresciute, nel 2001, in misura (5,2%) sensibilmente superiore a quella dell'indice dei prezzi al consumo (2,8%), grazie ad una variazione in aumento della massa retributiva cui fa riscontro un limitatissimo incremento del numero degli occupati (+0,1%). Assumendo a riferimento la tornata contrattuale 1998-2001, l'incremento registrato nel 2001, aggiunto a quelli degli anni precedenti (0,9% nel 1998; 2,7% nel 1999; 3,9% nel 2000), comporta che l'aumento delle retribuzioni si attesta, nel quadriennio, su di una misura (12,7%) che supera di quasi 4 punti la variazione dei prezzi al consumo nello stesso periodo (+8,8%).

Ciò induce a ritenere che l'aumento delle retribuzioni medie *pro-capite* nel quadriennio 1998-2001 sia dovuto alla sostanziale stabilità del numero degli occupati fra il 1998 e il 2001.

Se si considera che i dati sopra riportati non comprendono per intero gli effetti della contrattazione integrativa, ne discendono ragioni di preoccupazione per una dinamica salariale che si discosta sensibilmente dalle regole di evoluzione del costo del lavoro – stabilite dai D.p.e.f. e dall'accordo sulla politica dei redditi del luglio 1993 – e, perciò, da ricondurre a regolarità con la contrattazione collettiva relativa alla tornata contrattuale 2002-2005. Sia i D.p.e.f., sia l'accordo del 1993 sono, infatti, incentrati sul recupero, da parte delle retribuzioni unitarie, delle diminuite "ragioni di scambio" prodotte dall'inflazione, onde è in tali limiti che vanno utilizzate le autorizzazioni di spesa disposte dalla legge finanziaria per i rinnovi contrattuali.

Ulteriori analisi e valutazioni la Corte si propone di compiere nell'occasione della prossima "Relazione sul costo del lavoro pubblico".

[42] Si ricorda che il tasso d'inflazione costituisce – sia nei documenti di programmazione economica e finanziaria, sia nell'accordo sulla politica dei redditi del luglio 1993 – la grandezza di riferimento per valutare la compatibilità economica degli aumenti intervenuti nel costo del lavoro (sull'accordo del 1993, per la parte che riguarda specificamente il pubblico impiego, cfr. la *Relazione della Corte dei conti al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1993*, cap. IX).

8.3 La tab. 2 riporta i dati di rendiconto relativi alla spesa per il personale statale nel periodo 1997-2001.

Ne risulta, per il 2001, un consistente incremento dei pagamenti rispetto all'anno precedente, dovuto ai fattori di cui s'è detto in precedenza, ma con la singolarità di un'eccedenza di oltre 4.200 md. lire (circa 2.200 ml. euro) rispetto alle autorizzazioni di cassa per lo stesso anno e di circa 2.000 md. lire (circa 1 ml. euro) degli impegni 2001 rispetto alle previsioni definitive per lo stesso anno.

Il fenomeno, dovuto essenzialmente a maggiori spese per il personale della scuola, è oggetto di trattazione nei capitoli di questa relazione dedicati ai risultati di bilancio per il 2001[43] ed al Ministero dell'istruzione. Ad essi, pertanto, si rinvia.

9. Le altre misure in materia di personale nelle manovre finanziarie per il 2001 e per il 2002.

9.1 Le misure di contenimento della spesa per il personale recate dalla manovra finanziaria per il 2000 (l. 23 dicembre 1999, n. 488) – incentrate, per un verso, su di una rigorosa programmazione degli accessi e, per altro verso, su misure di riduzione del personale e su di una crescente flessibilità del lavoro – erano state irrigidite dalla legge finanziaria per il 2001 (23 dicembre 2000, n. 388), che aveva fissato, per ciascuno degli anni 2001 e 2002, l'obiettivo della riduzione del personale nella misura dello 0,50% rispetto alle unità in servizio al 31 dicembre 1997 (in valore assoluto, circa 4.000 unità all'anno). Le conseguenti economie venivano stimate in 62 ml. euro per il 2002, 186 ml. nel 2003, 248 ml. nel 2004.

Inoltre, nell'intento di ulteriormente razionalizzare e flessibilizzare il sistema delle assunzioni, era previsto che il limite del 50% delle nuove assunzioni da riservare al tempo parziale e ad altre tipologie di lavoro flessibile potesse essere derogato a condizione che i relativi risparmi di spesa fossero comunque conseguiti con ricorso ad altre tipologie di assunzioni a costo ridotto rispetto alle ordinarie assunzioni di personale.

La legge finanziaria 2002 ha, ora, sancito il divieto assoluto di nuove assunzioni a tempo indeterminato (con limitate eccezioni per determinate categorie di personale: art. 19, comma 1). Inoltre, le amministrazioni statali sono tenute a realizzare, in ciascuno degli anni 2003 e 2004, una riduzione di personale di almeno l'1% rispetto a quello in servizio al 31 dicembre 2002. Specifici piani annuali di assunzioni sono previsti per le Forze armate, per i Corpi di polizia e per il Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Le conseguenti economie di spesa sono previste – a riduzione del fabbisogno e

dell'indebitamento netto – nella misura di 187,47 ml. euro per il 2002, 366,17 ml. euro per il 2003 e 447,25 ml. euro per il 2004, cui vanno aggiunti i risparmi derivanti dalla razionalizzazione del servizio scolastico, nella misura di 224,08 ml. euro per il 2002, 510,47 ml. euro per il 2003 e 855,87 ml. euro per il 2004[44].

A proposito di tali risparmi, permangono tutte le riserve, formulate dalla Corte in relazione ad analoghe disposizioni delle precedenti manovre finanziarie, a causa del carattere non del tutto verificabile delle previsioni formulate. Si deve aggiungere che l'obiettivo, fissato dalla legge finanziaria 1998 (n. 449/1997), di ridurre il personale statale del 2,5% nel triennio 1998-00 rispetto al 1997, è stato solo in parte raggiunto, poiché, secondo valutazioni dello stesso Dipartimento della funzione pubblica[45], la riduzione effettiva è risultata dell'1,83% (-0,67%), mentre, secondo la stima compiuta dalla Corte nella recente Relazione sul costo del lavoro pubblico vi sarebbe stato addirittura un aumento dell'1%[46].

10. Consistenza del personale, *part-time*, istituti di flessibilità.

10.1 L'entità del personale pubblico viene calcolata, come detto, dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato in sede di elaborazione del "conto annuale". L'ultimo di tali conti espone la situazione del personale al 31 dicembre 1999[47].

Relativamente al 2001, si dispone, invece, delle stime, riferite a tutti i comparti, contenute nella "Relazione generale sulla situazione economica del Paese (2001)"[48]. Secondo quest'ultima, al 30 dicembre 2000, il personale di ruolo delle pubbliche amministrazioni ammontava a circa 3.600.000 unità, di cui oltre 500.000 a tempo determinato e a contratto. Rispetto all'anno precedente, il personale statale registrava un aumento sia delle unità di lavoro a tempo indeterminato (+56.000 circa, pari al 3,4%), in gran parte dovuto all'incremento delle dotazioni nei corpi di polizia, nelle forze armate e nella carriera diplomatica, sia delle unità di lavoro a tempo determinato e a contratto (+71.000 unità circa), determinato, in particolare, dal consistente incremento del personale supplente della scuola (+106,39%), in gran parte non docente[49].

---

[43] *Retro*, Cap. II.

[44] Di tali economie, le somme di 129,12 ml. euro per l'anno 2002, di 382,18 ml. euro per l'anno 2003 e di 490,64 ml. euro per l'anno 2004 sono destinate ad incrementare le risorse per il rinnovo contrattuale 2002-2005 del comparto "scuola".

[45] Dipartimento della funzione pubblica, *Risultati della programmazione delle assunzioni. Anno 2000* (Relazione dei ministri per la funzione pubblica e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica al Consiglio dei ministri), Roma, marzo 2001 (dattiloscritto).

[46] *Relazione sul costo del lavoro pubblico nell'anno 2000*, cit., 54.

[47] *Conto annuale 1999*, Roma, 2001.

[48] Vol. II, 191 ss.

[49] Poiché i dati relativi al 2001 sono rilevati, come detto, al 31 dicembre dell'anno precedente, essi comprendono per

10.2 Con riguardo al lavoro *part-time*, va rilevato il consistente incremento di questa modalità di prestazione, talché i rapporti in atto al 2001 sono passati, dai 73.500 circa dell'anno precedente, a quasi 88.000 (+19,6%), con una incidenza, rispetto al totale del personale pubblico a tempo indeterminato, del 2,81% (e del 3,29% se si escludono i dipendenti dei settori di amministrazione nei quali non è prevista la possibilità di optare per il rapporto di lavoro *part-time*: forze armate e corpi di polizia, magistrati, prefetti, diplomatici, segretari comunali).

Con particolare riferimento ai ministeri e agli enti pubblici, i rapporti *part-time* hanno raggiunto il 2,03% sul personale a tempo indeterminato, rispetto all'1,79% dell'anno precedente e all'1,26% del 1999.

Attendono di essere attivate, invece, altre tipologie di rapporti di lavoro, come il telelavoro e la fornitura di lavoro temporaneo, per i quali sono stati stipulati, finora, soltanto accordi collettivi quadro[50].

Tabella 1

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE SEC95
Redditi, retribuzioni e oneri sociali
1995 – 2001

Anno	Livello massa reddituale	Livello massa retributiva	Livello massa oneri sociali	Livello unità di lavoro	Livello redditi unitari	Livello retribuzioni unitarie	Livello oneri sociali unitari	Variazione massa reddituale	Variazione massa retributiva	Variazione massa oneri sociali	Variazione unità di lavoro	Variazione redditi unitari	Variazione retribuzioni unitarie	Variazione oneri sociali unitari	Indice prezzi al consumo
1995	200.521	140.009	60.512	3.503	57.239	39.966	17.273								5.4
1996	218.559	149.476	69.083	3.471	62.968	43.065	19.903	9,0%	6,8%	14,2%	-0,9%	10,0%	7,8%	15,2%	3.9
1997	230.627	155.569	75.058	3.430	67.229	45.349	21.880	5,5%	4,1%	8,6%	-1,2%	6,8%	5,3%	9,9%	1.7
1998	221.607	155.546	66.061	3.398	65.211	45.772	19.439	-3,9%	0,0%	-12,0%	-0,9%	-3,0%	0,9%	-11,2%	1.8
1999	227.973	159.621	68.352	3.397	67.120	46.996	20.124	2,9%	2,6%	3,5%	-0,1%	2,9%	2,7%	3,5%	1,7
2000	237.793	167.071	70.772	3.421	69.514	48.840	20.674	4,3%	4,7%	3,5%	0,7%	3,6%	3,9%	2,7%	2,5
2001	249.834	175.967	73.867	3.423	72.978	51.401	21.577	5,1%	5,3%	4,4%	0,1%	5,0%	5,2%	4,4%	2,8

Nota:
le unità di lavoro considerate nel prospetto sono al netto dei militari di leva ed espressi in migliaia di unità;
i redditi da lavoro, retribuzioni ed oneri sociali sono espressi in miliardi di lire;
i valori pro-capite sono espressi in milioni di lire.

FONTE: ISTAT

la prima volta, quanto al personale statale, il "personale Ata" transitato, in virtù di norme degli anni precedenti, dagli enti locali al settore statale (comparto scuola).

[50] V. *retro*, par. 5.

Tabella 2

SPESE DEL BILANCIO DELLO STATO - SERIE STORICA 1997-2001

SPESE PER IL PERSONALE STATALE

(milioni di lire, valori correnti)

	COMPETENZA							RESIDUI ANNI PRECEDENTI								CASSA		RIEPILOGO			
	PREVISIONI DEFINITIVE	IMPEGNI LORDI				ECONOMIE (+) o MAGGIORI SPESE (-)	RESIDUI	INIZIALI			PAGAMENTI	FINALI			ECONOMIE (+) o MAGGIORI SPESE (-)	AUTORIZZ. CASSA	PAGAMENTI	RESIDUI FINALI (comp. + anni prec.)			ECONOMIE (+) o MAGGIORI SPESE (-)
		TOTALE	EFFETTIVI: Residui stanz. nuova form. (Lett. F)	EFFETTIVI: Residui propri nuova form. (Lett. C)	EFFETTIVI: Pagamenti			TOTALE	Lett. F	Lett. C		TOTALE	Lett. F	Lett. C				TOTALE	Lett. F	Lett. C	
	a	b = c + d + e	c	d	e	f = a - b	g = c + d	h = l + l	l	l	m	n = o + p	o	p	q = h-(m + n)	r	s = e + m	t = u + v	u = c + o	v = d + p	z = f + q
SPESE PER IL PERSONALE STATALE - dati assoluti																					
1997	122.751.297	113.323.449	508.795	1.683.362	111.131.292	9.427.847	2.192.157	8.736.593	1.378.826	7.357.767	5.655.814	699.614	4.048	695.566	2.381.165	130.888.776	116.787.106	2.891.771	512.842	2.378.929	11.809.012
1998	125.772.440	117.823.497	11.996	1.661.203	116.150.298	7.948.943	1.673.199	2.892.263	512.842	2.379.420	7.223.009	604.854	749	604.105	-4.935.600	126.971.201	123.373.307	2.278.053	12.745	2.265.308	3.013.342
1999	132.859.977	129.837.170	893.667	10.819.921	118.123.582	3.022.806	11.713.588	2.280.983	12.745	2.268.238	5.021.482	631.016	159	630.858	-3.371.515	130.698.894	123.145.065	12.344.604	893.826	11.450.779	-348.709
2000	137.454.345	128.795.972	1.441.726	3.852.927	123.501.319	8.658.373	5.294.653	5.184.013	963.050	4.220.963	8.216.050	1.301.658	2.207	1.299.451	-4.333.695	138.563.139	131.717.369	6.596.311	1.443.933	5.152.378	4.324.678
2001	138.183.465	140.117.460	1.039.037	3.383.200	135.695.223	-1.933.996	4.422.238	7.074.821	1.444.146	5.630.675	9.381.405	2.122.474	8.962	2.113.511	-4.429.058	140.824.362	145.076.628	6.544.711	1.048.000	5.496.712	-6.363.054
SPESE PER IL PERSONALE STATALE - variazione percentuale su anno precedente																					
1997	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
1998	2,46	3,97	-97,64	-1,32	4,52	-15,69	-23,67	-66,89	-62,81	-67,66	27,71	-13,54	..	-13,15	-307,28	-2,99	5,64	-21,22	-97,51	-4,78	-74,48
1999	5,64	10,20	7349,56	551,33	1,70	-61,97	600,07	-21,13	-97,51	-4,67	-30,48	4,33	-78,81	4,43	-31,69	2,94	-0,19	441,89	6913,28	405,48	-111,57
2000	3,46	-0,80	61,33	-64,39	4,55	186,43	-54,80	127,27	7456,44	86,09	61,62	106,28	1291,40	105,98	28,54	6,02	6,96	-46,57	61,55	-55,09	-1340,20
2001	0,53	8,79	-27,93	-12,19	9,87	-122,34	-16,48	36,47	49,96	33,40	14,18	63,06	306,09	62,65	2,20	1,63	10,14	-0,78	-27,42	6,68	-247,13

N.B.: Per gli anni dal 1997 al 1999 sono stati considerati i dati della categoria II per intero; per il 2000 e il 2001, gli importi sono organizzati secondo la nuova classificazione (SEC'95) e, per presentare un dato omogeneo al passato, si è considerata la categoria I (al netto della voce "contributi sociali figurativi") cui sono state sommate la categoria III (IRAP) e la sottocategoria relativa alle imposte della categoria II (consumi intermedi).

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Capitolo VI

Attività contrattuale

1. Considerazioni generali e di sintesi in materia di investimenti e di realizzazione di opere pubbliche. *1.1 Le linee emergenti dai documenti programmatici; 1.2 Il quadro normativo di riferimento:provvedimenti adottati e prospettive di un disegno in evoluzione.*
2. I dati complessivi di maggior rilievo. *2.1 Impegni, pagamenti e residui nel rendiconto generale dello Stato:* 2.1.1 Avvertenza metodologica; 2.1.2 Gli impegni; 2.1.3 I pagamenti e i residui*; 2.2 Le spese per investimenti diretti delle amministrazioni pubbliche.*
3. Una innovazione di sistema: la centralizzazione degli acquisti di beni e servizi.
4. Note sulle Autorità indipendenti. Tematiche di fondo in materia di concorrenza e di lavori pubblici: *4.1 Le attività della Autorità garante della concorrenza e del mercato, della Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e dell'AIPA; 4.2 Profili di interesse generale in ordine all'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni.*
5. Le risultanze dell'attività di controllo della Corte dei conti.

1. Considerazioni generali e di sintesi in materia di investimenti e di realizzazione di opere pubbliche.

Nell'anno 2001 e nel corso dei mesi trascorsi del 2002 è emersa chiaramente, con conseguenti ripercussioni sull'andamento dell'attività contrattuale dell'amministrazione, la centralità degli investimenti pubblici sul territorio.

In particolare, si è affermata l'importanza della rete infrastrutturale di trasporto con contestuale percezione di una fase riflessiva, peraltro ancora con contorni incerti, negli interventi relativi alle politiche ambientali ed alla riqualificazione urbana (soprattutto nelle aree delle città metropolitane).

Il Governo ha finora sottolineato, in termini generali, la necessità di uno sviluppo programmatico della spesa in conto capitale compatibile con gli obiettivi finanziari fissati.

Le risorse finanziarie individuate, che consentono un'espansione della spesa in conto capitale ad un tasso dell'ordine del 5% medio annuo nel triennio 2002-2004, vengono finalizzate alla realizzazione di grandi opere di unificazione del territorio. Il piano strategico di attuazione degli investimenti –posto in luce nel D.p.e.f. – si avvale di uno specifico strumento giuridico, "la legge obiettivo", che attraverso la revisione del processo decisionale e autorizzativo delle grandi opere infrastrutturali, favorisce una maggiore rapidità nella realizzazione delle opere e prevede il coinvolgimento di risorse finanziarie pubbliche e private.

Due aspetti generali sembrano affiorare dalle misure adottate, nonché dalle prassi operative rinvenibili nelle più recenti esperienze: a) l'esigenza di qualificare in termini di efficienza le fasi della programmazione, della progettazione, dell'affidamento, della realizzazione e del collaudo delle opere pubbliche; b) la necessità di ricondurre ad unitarietà un processo decisionale eccessivamente ripartito.

A livello introduttivo, specifiche considerazioni scaturiscono dall'osservatorio della Corte sull'azione amministrativa e di spesa:

- l'identificazione della missione principale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nella promozione ed attuazione di interventi comunque finalizzati all'ammodernamento e potenziamento della rete dei trasporti;

- l'enfasi posta sugli investimenti nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione;

- l'introduzione, nel sistema della procedure che governano i lavori pubblici, di forme di deregulation;

- la contestuale affermazione da un lato del potere legislativo concorrente attribuito alle regioni dall'art. 117 della Costituzione nella nuova formulazione ("governo del territorio" e "grandi reti di trasporto"); dall'altro della individuazione delle opere pubbliche di carattere strategico nazionale attraverso la legge-obiettivo.

In conclusione, può porsi in luce un orientamento dell'azione del Governo a rilanciare l'efficacia degli interventi infrastrutturali; rimangono però aperti i problemi dell'impatto ambientale sul territorio e dell'adesione delle comunità locali coinvolte negli interventi stessi; quelli connessi alla complessità delle grandi opere pubbliche, concernenti gli aspetti procedimentali, finanziari, di valutazione economica d'assieme, di incidenza sul tessuto sociale e di rispetto delle regole della concorrenza.

1.1 Le linee emergenti dai documenti programmatici in ordine agli investimenti pubblici.

Il documento di programmazione economico-finanziaria 2002-2006 pone in decisivo rilievo la realizzazione, in tempi rapidi, di opere pubbliche che agevolino l'unificazione del territorio in rapporto alla dinamica crescente del traffico europeo.

Il Governo privilegia lo strumento innovativo della prevista legge – obiettivo (legge 21 dicembre 2001 n. 443). Al riguardo sono da mettere in luce tre aspetti fondamentali che richiedono, come si vedrà, talune valutazioni:

1) Il Governo, anche attraverso un coordinamento tra gli organi dello Stato e le regioni interessate, intende utilizzare lo strumento innovativo della "legge-obiettivo" per colmare "l'attuale deficit politico e giuridico" esistente nel campo delle opere pubbliche e attirare i capitali privati nella forma del *project financing*;

2) nella logica di fondo, sottesa alla c.d legge obiettivo, la "legittimità politica e giuridica" di un'opera pubblica si identifica con l'obiettivo strategico della stessa, in modo tale da consentire la automatica disapplicazione di tutta una serie di "leggi-ostacolo" con la sola eccezione dei principi comunitari, costituzionali e del codice penale;

3) emerge l'intendimento di attuare la progettazione e la realizzazione delle grandi opere pubbliche nel pieno rispetto dell'ambiente, applicando – peraltro – procedure di valutazione dell'impatto ambientale (VIA) snellite e rinnovate.

In proposito, e con salvezza di adeguate valutazioni nell'arco temporale successivo alla applicazione dei provvedimenti che devono concretizzare la legge obiettivo, appare eccessivamente lata l'affermata "automatica disapplicazione di tutta una serie di leggi-ostacolo"; non sussistono – altresì – allo stato adeguati elementi di giudizio sulle ipotizzate procedure di valutazione da snellire e rinnovare (in ordine alla VIA).

Il D.p.e.f. comunque si sofferma espressamente sugli investimenti pubblici, specificando che "l'importo complessivo del programma di investimenti pubblici è pari a 100.000 miliardi di lire, distribuito nell'arco dell'intera legislatura a partire dal 2002; il finanziamento di questi progetti è per il 50% a carico del bilancio pubblico e per il restante 50% ottenuto con il metodo del project financing".

La Corte peraltro osserva che la concreta possibilità di raggiungere l'obiettivo prefissato con riferimento al quinquennio 2002-2006 è da valutare considerando i dati disponibili sul ricorso alla finanza di progetto effettivamente registrati a far tempo dalla innovazione normativa in materia (novembre 1998)[1].

[1] In proposito sono da richiamare le seguenti osservazioni sviluppate nel dossier sul D.p.e.f. predisposto dal Servizio Studi e Servizio Bilancio dello Stato della Camera dei deputati:

In termini generali non possono disconoscersi le difficoltà che si frappongono alla rapida diffusione delle nuove procedure di project financing, che sono di varia natura; in primo luogo sussiste una incompletezza del quadro normativo delineato dagli art. 37-bis-37 nonies della legge n. 109 del 1994. Va poi segnalata l'insufficiente diffusione, fra le numerosissime stazioni appaltanti, di quelle risorse e competenze professionali necessarie per la promozione e la gestione di un'operazione di project financing, (è infatti altissimo il numero delle amministrazioni pubbliche potenzialmente "candidate" alla attivazione di operazioni di finanza di progetto).

Conclusivamente, sul tema, va rilevato che la finanza di progetto presuppone il trascorrere di un periodo di tempo adeguato dalla adozione degli strumenti normativi (che sono soltanto la premessa) fino alla percezione di esiti di rilievo sulla composizione e nella entità degli investimenti.

Il D.p.e.f. dedica largo spazio – al fine di individuare una strategia complessiva in materia di investimenti pubblici - al ruolo, definito essenziale e determinante per lo sviluppo, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione[2]

Con specifico riferimento al sistema pubblico il D.p.e.f. pone come obiettivo la realizzazione di un sistema di informatizzazione della pubblica amministrazione per aumentarne l'efficienza, nell'ambito di una semplificazione e di un riesame delle procedure seguite. Oltre ai servizi tradizionali, saranno quindi progressivamente attivati – secondo l'intendimento del Governo - servizi on line ad alto valore aggiunto quali, ad esempio, ambienti virtuali per l'incontro e lo scambio delle informazioni sulla domanda e l'offerta di lavoro e per la assistenza sanitaria on line, servizi di consulenza previdenziale e fiscale e servizi culturali e di formazione on line. E' prevista, inoltre, la estensione dei modelli di e-procurement per l'acquisto di beni e servizi, nonché l'introduzione di soluzioni organizzative quali l'outsourcing.

---

a) l'attuazione del *project financing* è stata complessivamente modesta, nonché circoscritta solo ad alcuni settori di opere pubbliche e ad una fascia di valore non elevato;
b) in base a rilevazioni disponibili dal 1° gennaio 2000 al 30 aprile 2001 sono state bandite 18 gare, per un importo di 503,6 miliardi, e aggiudicate cinque concessioni, per 141,4 miliardi (con media contenuta a 28,3 miliardi). Dal varo della nuova normativa, i casi di procedure concluse ai sensi dell'art. 37 bis della legge n. 109 del 1994, sono sette, per un valore complessivo di 176,8 mld;
c) particolare problematicità sembra caratterizzare il project financing autostradale, dove si assommano problemi specifici (fra i quali: l'incognita economico finanziaria sulla redditività delle tratte nuove e le difficoltà di sottoporre a pedaggiamento autostrade locali).

[2] Al riguardo il D.p.e.f. si sofferma, dettagliatamente, sul ruolo delle tecnologie, affermando tra l'altro " che il ruolo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione è duplice. In modo diretto tali tecnologie promuovono l'innovazione, costruendo la branca tecnologica con il maggiore tasso di innovazione; in modo indiretto esse favoriscono la diffusione dell'innovazione, la promozione di migliori business practices (gestione e organizzazione delle attività economiche), nonché la generazione di esternalità positive".

Anche la relazione previsionale e programmatica[3] si sofferma sulla evoluzione degli investimenti pubblici nel triennio 2002-2004, anticipando l'impostazione sottesa alla complessiva manovra finanziaria del 2002.

1.2 Il quadro normativo di riferimento:provvedimenti adottati e prospettive di un disegno in evoluzione.

1.2.1 Nella precedente relazione la Corte aveva segnalato che l'anno 2000, con l'emanazione di significativi regolamenti, aveva registrato la piena operatività della nuova disciplina generale sui lavori pubblici contenente una serie di novità, che - estendendosi dalla programmazione al collaudo - ricomprendevano sia l'adozione di nuovi istituti, con le opportune integrazioni di quelli esistenti, sia molteplici disposizioni applicative di carattere tecnico.

All'inizio del 2001 ci si è trovati di fronte ad un "corpus" normativo, di dimensioni imponenti, contraddistinto da rilevanti profili innovativi: a) un ampliamento dell'ambito dei soggetti obbligati al rispetto della legge; b) la presenza di una disciplina della programmazione, con l'introduzione del programma triennale obbligatorio e dell'elenco annuale dei lavori e del divieto di eseguire opere in essi non comprese; c) l'enunciazione di principi-guida del sistema di qualificazione delle imprese; d) la presenza di nuove modalità di realizzazione dei lavori pubblici tali da favorire l'afflusso di capitali privati al settore (project financing).

Il corpo normativo si è arricchito – altresì – con il nuovo sistema di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici (che ha sostituito l'Albo nazionale dei costruttori).

Sempre in sede di relazione sull'esercizio 2000, la Corte si era anche soffermata sulla notevolissima fase di normazione regolamentare[4].

L'assetto regolamentare ha ancora registrato, ulteriori implementazioni: qui si menzionano soltanto – per la obiettiva rilevanza – il d.P.R 20 agosto 2001 n. 384 (regolamento di semplificazione dei procedimenti di spese in economia) e il d.P.R 4 aprile 2002, n. 101.

Con il d.P.R n. 384 viene confermato un tradizionale principio informatore della materia: quindi il ricorso al sistema di effettuazione delle spese per l'acquisizione in economia di beni e servizi è ammesso in relazione all'oggetto ed ai limiti di importo di singole voci di spesa,

[3] Presentata dal Ministro dell'Economia e delle Finanze il 27 settembre 2001.

[4] Si erano – infatti – susseguiti, con serrato ritmo sequenziale, il d.P.R 21 dicembre 1999 n. 554 (regolamento di attuazione della legge quadro in materia di lavori pubblici 11 febbraio 1994 n. 109, e successive modifiche, pubblicato soltanto il 28 aprile 2000 nel supplemento ordinario alla Gazzetta ufficiale n. 38), il d.P.R 25 gennaio 2000 n. 34 (regolamento recante istituzione del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, ai sensi dell'articolo 8 della citata legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni); il DM 19 aprile 2000 n. 145, con il quale è stato emanato il regolamento recante il capitolato generale d'appalto dei lavori pubblici (ai sensi dell'art. 3, comma 5, della legge stessa 11 febbraio 1994 n. 109 e sue modifiche); il d.P.R 30 agosto 2000, n. 412 (recante disposizioni integrative al d.P.R n. 554 del 1999) ed, infine, il DM 2 dicembre 2000 n. 398 (regolamento recante le norme di procedura del giudizio arbitrale ai sensi dell'art. 32 della legge quadro).

previamente individuate con provvedimento da ciascuna amministrazione con riguardo alla proprie specifiche esigenze.

Il regolamento emanato con il d.P.R 4 aprile 2002 n. 101 ha riguardato criteri e modalità per l'espletamento da parte delle amministrazioni pubbliche di procedure telematiche di acquisto per l'approvvigionamento di beni e servizi. Va qui segnalato che:

- il regolamento disciplina lo svolgimento di procedure telematiche che consentono alle amministrazioni di effettuare approvvigionamenti di beni e servizi attraverso sistemi automatizzati di scelta del contraente;

- le procedure telematiche di acquisto assicurano la parità di condizione dei partecipanti nel rispetto dei principi di trasparenza e di semplificazione delle procedure, nonché delle disposizioni, anche tecniche, di recepimento della normativa comunitaria sulle firme elettroniche e sulla documentazione amministrativa.

Nel contesto del disegno normativo esistente si situano, ora, innovazioni di rilevante portata, che stanno interessando anche i mesi dell'anno corrente.

In primo luogo occorre fare riferimento alla già ricordata legge 21 dicembre 2001 n. 443 (c.d "legge obiettivo"), che dispiega decisiva rilevanza in materia di attività contrattuale in quanto conferisce delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici e di altri interventi per il rilancio delle attività produttive.

La legge obiettivo richiede, ai fini di ponderate valutazioni, la contestuale disamina dei decreti delegati[5]. Peraltro già si distingue una linea di notevole larghezza ed estensione dei princípi e criteri direttivi; nè emer0gono adeguati elementi di giudizio in ordine al complesso delle risorse disponibili da finalizzare agli interventi, risorse comunque da correlare – in termini di compatibilità – al quadro complessivo dei dati di finanza pubblica attinenti alle spese in conto capitale. Quest'ultimo aspetto riveste speciale rilievo in quanto la stessa legge n. 443 del 2001 prescrive di individuare le infrastrutture pubbliche e private da realizzare "con indicazione degli stanziamenti necessari per la loro realizzazione".

Sulla legge obiettivo va poi segnalato che il CIPE – con assoluta tempestività – ha adottato in data 21 dicembre 2001 (e quindi ancor prima della pubblicazione della legge n. 433

[5] Nella riunione del 3 maggio 2002 del Consiglio dei Ministri è stato approvato uno schema di decreto legislativo, che in attuazione della legge n. 443 del 2001, reca disposizioni per la realizzazione di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale; il provvedimento dovrebbe consentire l'attivazione di interventi per oltre 24.000 milioni di euro nel triennio 2002-2004. Lo schema è stato trasmesso alla Conferenza unificata Stato-Regioni e alle Commissioni parlamentari di merito per i prescritti pareri.

del 2001, avvenuta il 27 dicembre 2001) la deliberazione (n. 121 del 2001) di approvazione del programma delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi[6].

In sede CIPE il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ha sottolineato che il programma è stato elaborato sulla base di un'attenta verifica delle esigenze del Paese, sentendo – in collaborazione con il Ministro per gli affari regionali – le singole Regioni; ha poi precisato che gli interventi individuati sono da valutare in una logica complessiva di sistema, che – per quanto attiene, in particolare, agli investimenti per la mobilità – è coerente con il disegno di rete tracciato dalla normativa comunitaria e dal piano generale dei trasporti e della logistica (P.G.T.L.).

Premesso quanto precede in termini generali ed ordinamentali, il testo della legge n. 443 – ancora prima della operatività dei decreti legislativi di attuazione - consente di formulare alcune osservazioni preliminari.

Le lettere e) ed f) dell'art. 1, comma 2, della legge enunciano i seguenti principi direttivi, ai fini della successiva introduzione di nuove norme di rango primario:

a) affidamento, mediante gara ad evidenza pubblica nel rispetto delle direttive dell'Unione europea, della realizzazione delle infrastrutture strategiche ad un unico soggetto contraente generale o concessionario;

b) disciplina dell'affidamento a contraente generale (distinto dal concessionario di opere pubbliche per l'esclusione dalla gestione dell'opera eseguita) che è qualificato per specifici connotati di capacità organizzativa e tecnico-realizzativa, per l'assunzione dell'onere relativo all'anticipazione temporale del finanziamento necessario alla realizzazione dell'opera in tutto o in parte con mezzi finanziari privati, per la libertà di forme nella realizzazione dell'opera.

In proposito è da osservare che il sistema di possibile derivazione dai ricordati principi direttivi richiede un estremo rigore nella fase della progettazione preliminare e il mantenimento di una netta distinzione tra fasi di progettazione e di esecuzione.

---

[6] Lo schema di programma approvato dal CIPE si articola nei seguenti sottosistemi:
Sistema valichi;
Corridoi longitudinali plurimodali (padano; Tirreno-Brennero; tirrenico-Nord Europa; adriatico; dorsale centrale);
Sistema Mo.se.;
Ponte sullo Stretto di Messina;
Corridoi trasversali dorsale appenninica;
Piastra logistica euromediterranea della Sardegna;
Sistemi portuali, interportuali e allacciamenti ferroviari e stradali con grandi sistemi aeroportuali;
Sistemi urbani;
Schemi idrici, concernenti interventi per l'emergenza nel Mezzogiorno continentale ed insulare;
Piano degli schemi irrigui;
Piano degli interventi nel comparto energetico;
Piano degli interventi nel comparto delle telecomunicazioni;
Sistema informativo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti mirato all'attuazione del programma.

Anche la lettera h) dell'art. 1 comma 2 della legge n. 443 è meritevole di specifica considerazione.

E' infatti prevista l'introduzione di specifiche deroghe alla vigente disciplina in materia di aggiudicazione di lavori pubblici e di realizzazione degli stessi (fermo il rispetto della normativa comunitaria) al fine di favorire il contenimento dei tempi e la massima flessibilità degli strumenti giuridici; in particolare viene anche previsto che in caso di ricorso ad un contraente generale lo stesso, ferma restando la sua responsabilità, possa liberamente affidare a terzi l'esecuzione delle proprie prestazioni con l'obbligo di rispettare, in ogni caso, la legislazione antimafia e quella relativa ai requisiti prescritti per gli appaltatori.

Deroghe definite specifiche ma – in ipotesi – suscettibili di lata estensione potrebbero, comunque, configurare "zone a rischio" nelle quali prendano vita "subaffidamenti a cascata".

Assume inoltre un proprio rilievo la previsione (art. 1, comma 2, lettera b) della stessa legge n. 443), in caso di concessione di opera pubblica unita alla gestione della stessa (tenuto conto della sua redditività potenziale), della possibilità di corrispondere al concessionario, anche in corso d'opera e nel rispetto dei limiti determinati in sede di gara, un prezzo in aggiunta al diritto di sfruttamento economico dell'opera. Qui va posta in luce l'assenza di limiti prefissati ovvero la indicazione di utili parametri predefiniti.

Tre ulteriori osservazioni possono, da ultimo, formularsi sulla legge-obiettivo n. 443 del 2001.

La prima attiene alla lettera o) del secondo comma dell'art. 1, ove sono previste apposite procedure di collaudo delle opere entro termini perentori che consentono, ove richiesto da specifiche esigenze tecniche, il ricorso anche a strutture tecniche esterne di supporto alle commissioni di collaudo. Peraltro – a livello di tutela di principi generali – è da osservare che l'esternalizzazione nella fase delicata, ed essenziale, del collaudo appare rischiosa.

Quanto alla lettera b) del comma 6 della legge n. 443 (realizzazione di ristrutturazioni edilizie, in base a semplice denuncia di inizio attività comprensiva della demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma) si reputa opportuno segnalare la necessità di non dar luogo, in ogni caso, a forme di sanatoria di fatto.

Infine, il comma 17 dell'art. 1 della legge n. 443 introduce una interpretazione ("le terre e rocce da scavo, anche di gallerie non costituiscono rifiuti e sono perciò escluse dall'ambito di applicazioni del decreto legislativo n. 22 del 1997 anche quando contaminate, durante il ciclo produttivo da sostanze inquinanti derivanti dalle attività di escavazione, perforazione e costruzione") che pone problemi dal punto di vista della tutela ambientale ; inoltre va anche

posto in evidenza che la eventuale cessione onerosa dei materiali dovrebbe essere considerata nel corrispettivo dell'appalto.

Le considerazioni sulla c.d. legge obiettivo non possono ignorare, conclusivamente, i ricorsi alla Corte costituzionale che la Provincia autonoma di Trento e la Regione Emilia Romagna[7] hanno – di recente – presentato.

In tali ricorsi viene posto in luce, con specifico riguardo al programma di "infrastrutture pubbliche e private" e di "insediamenti produttivi e strategici e di preminente interesse nazionale", di cui ai commi da 1 a 5 dell'articolo unico della legge n. 443, che la sua definizione rimane riservata esclusivamente al Governo (sia pure su proposta dei ministri competenti e sentite le regioni interessate, ovvero su proposta delle stesse regioni e sentiti i ministri competenti). E' dunque il Governo che valuta – secondo le ricorrenti - la portata "strategica" degli insediamenti ed il carattere di "preminente interesse nazionale" delle opere da includere nel programma; così come è ancora il Governo che attraverso i decreti legislativi è abilitato a definire il quadro normativo "finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti" di cui al comma 1, introducendo un "regime speciale" derogatorio della normativa in materia di lavori pubblici dettata con la legge 11 febbraio 1994 n. 109. E ciò – ad avviso delle ricorrenti - sulla base di principi e criteri direttivi che, oltre a stravolgere la disciplina generale, mantengono complessivamente marginale il ruolo delle regioni[8]

Altre diverse censure di illegittimità costituzionale vengono formulate, altresì, dalle regioni interessate. Qui sembra utile ricordare soltanto la prospettazione, in sede di ricorsi, di specifici profili di illegittimità delle discipline di cui all'art. 1, comma 2, lettera g) e lettera n), seconda frase, della legge n. 443 per violazione della normativa comunitaria, richiamando – espressamente – che il predetto comma 2, lett. g) prevede l'obbligo per il soggetto aggiudicatore di rispettare la normativa europea in tema di evidenza pubblica: tuttavia, solo "nel caso in cui l'opera sia realizzata prevalentemente con fondi pubblici".

Tale limitazione è censurata nel ricorso come contraria al diritto comunitario: infatti non avrebbe riscontro nella direttiva 1993/1997 CEE, neppure nel caso di ricorso all'istituto della

---

[7] In Gazzetta Ufficiale – 1^ serie speciale - n. 17 del 24 aprile 2002.

[8] In sede di ricorso viene anche precisato che non solo nella fase della programmazione non è prevista alcuna forma di intesa con le regioni, ma anche nelle fasi successive ogni decisione risulta accentrata in sede statale (se si fa eccezione per l'intesa sulla localizzazione dell'opera per la partecipazione dei presidenti alle sedute del CIPE dedicate alla gestione dei progetti inseriti nel programma). Secondo i principi statuiti dalla legge n. 443 al comma 2, lett. c) dovrà essere infatti attribuito al CIPE in compito "di valutare le proposte dei promotori di approvare il progetto preliminare e definitivo, di vigilare sulla esecuzione dei progetti approvati, adottando i provvedimenti concessori ed autorizzatori necessari".

concessione di lavori pubblici (art. 3 par. 1) o all'affidamento ad unico soggetto contraente generale[9].

1.2.2 Il discorso sulla ampiezza e complessità del disegno normativo, sia in atto che in itinere, si sviluppa notevolmente con talune riflessioni sul "collegato" alla legge di bilancio 2002 (Atto Camera n. 2032, poi Atto Senato n. 1246: disegno di legge che introduce disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti).

Con questo provvedimento si introducono, in primo luogo, notevoli modifiche alla legge-quadro in materia di lavori pubblici [10]

Quanto alla sostanza delle proposte di modifica della legge quadro ci si sofferma, stante la non ancora definita fase parlamentare, soltanto su alcuni aspetti di maggior rilievo:

a) il superamento della durata trentennale delle concessioni; più esattamente: l'amministrazione aggiudicatrice, al fine di assicurare il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti del concessionario, potrà stabilire che la concessione abbia una durata anche superiore a trenta anni, tenendo conto del rendimento della concessione, della percentuale del prezzo assicurato dal concedente sull'importo totale dei lavori e dei rischi connessi alle modifiche delle condizioni di mercato;

b) la revisione del tetto del contributo pubblico che potrà superare il 50%;

---

[9] In termini generali viene, anche, posto in evidenza nei ricorsi che in ogni caso il contratto è un appalto di lavori, cioè un contratto a titolo oneroso tra un imprenditore e un'amministrazione aggiudicatrice: quindi la partecipazione diretta al finanziamento dell'opera o il reperimento dei mezzi finanziari occorrenti da parte del contraente generale (comma 2, lett. f) non rileva ai fini dell'esenzione dal regime comunitario: ciò a maggiore ragione se i privati si limitano in realtà ad anticipare mezzi finanziari che peseranno poi sull'aggiudicatore pubblico.
Quanto all'art. 1, comma 2, lettera n) della legge n. 443, viene censurata – in particolare - la seconda frase, la quale prevede la restrizione, per tutti gli "interessi patrimoniali", della tutela cautelare al "pagamento di una provvisionale". Secondo quanto affermato nei ricorsi questa disposizione riduce, in contrasto con le disposizioni comunitarie della direttiva 89/665/CEE (c.d. direttiva ricorsi), le possibilità di tutela piena per i concorrenti che lamentino violazioni delle norme comunitarie in materia di appalti (poiché la direttiva "ricorsi" tollera una limitazione della tutela al risarcimento del danno, ma limitatamente alla fase successiva alla stipulazione di un contratto in seguito all'aggiudicazione dell'appalto – art. 12 paragrafo 6).

[10] Nella relazione governativa al disegno di legge vengono sottolineati taluni aspetti generali sulla esigenza di modificare la legge-quadro:
1) la necessità di una razionalizzazione dell'intera normativa del settore comporta la attuazione di un pronto intervento di correzione della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, anche al fine della necessaria opera di armonizzazione dei contenuti di quest'ultima con la normativa introdotta dalla legge obiettivo;
2) la necessità affermata trova ulteriore ragione d'essere nell'esigenza di adeguamento della normativa in parola ai recenti mutamenti dell'assetto costituzionale in materia, determinatasi con la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione (articoli da 114 a 132);
3) la inevitabilità che si ponga inizio ad un progetto complessivo di riforma dell'assetto normativo che interessa le opere nazionali ovvero regionali e locali, residue alla legge obiettivo, improntato al rispetto dei nascenti nuovi equilibri in materia tra Stato e regioni.

c) il metodo di aggiudicazione alternativo al massimo ribasso, attraverso l'offerta economicamente più vantaggiosa, potrà essere utilizzato negli appalti sopra la soglia UE dei 5 milioni di euro, quando si ritiene che l'appaltatore possa migliorare il progetto;

d) la previsione di deroghe in situazioni di emergenza ambientale, nel senso che al fine di accelerare la realizzazione di infrastrutture di trasporto, viabilità e parcheggi - tese a migliorare la qualità dell'aria e dell'ambiente nelle città - l'approvazione dei progetti definitivi da parte del consiglio comunale costituisce variante urbanistica a tutti gli effetti.

Oltre alle innovazioni fin qui ricordate, ritiene la Corte che debba essere prestata speciale attenzione alla norma (art. 6 nel testo AC 2032 e art. 10 nel testo AS 1246) che detta disposizioni in materia di ferrovie.

La norma, nell'abrogare l'art. 131, comma 2, della legge n. 388 del 2000 (finanziaria per il 2001), intende stabilire che le concessioni rilasciate a Tav Spa da Ferrovie dello Stato Spa nel 1991 e 1992, ed i sottostanti rapporti instaurati da Tav Spa con i *general contractor* concernenti le opere di progettazione esecutiva e di costruzione delle linee e delle infrastrutture per il sistema alta velocità, proseguano senza soluzione di continuità.

In proposito la Corte richiama il "parere"[11] espresso dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (nell'esercizio dei poteri di cui all'articolo 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287), che formula osservazioni in ordine agli effetti distorsivi della concorrenza che potrebbero derivare dalla norma in questione.

L'Autorità ha rilevato che la norma proposta dal Governo "non appare coerente con le direttive comunitarie dettate in materia di appalti pubblici, direttive attuate in Italia con il decreto legislativo n. 158 del 1995; infatti, la prospettata abrogazione dell'articolo 131, comma 2, della legge finanziaria 2001, comportando una reviviscenza dell'affidamento diretto delle opere la cui realizzazione non è ancora iniziata, eluderebbe l'obbligo di gara sancito dalla citata normativa". Si è – pertanto – osservato " che l'articolo 131, comma 2, della legge n. 388 del 2000 era stato introdotto proprio in ragione della inderogabile necessità di adeguamento alla vigente normativa europea e nazionale in materia di affidamento per la realizzazione di opere pubbliche".

L'Autorità in proposito ha sottolineato inoltre che la proposta abrogazione risulta incompatibile con i principi generali posti a tutela della concorrenza.

La stessa Autorità ha anche posto in luce di avere in più occasioni già segnalato che il ricorso al raffronto concorrenziale tra operatori rappresenta lo strumento più idoneo al fine di

[11] Parere n. AS 228 del 7 febbraio 2002, pubblicato nel Bollettino n. 5/2002 (relatore D'Alberti).

individuare le imprese che siano in grado di realizzare le opere affidate in modo efficiente sia da un punto di vista produttivo che organizzativo; ciò garantisce, peraltro, la minimizzazione dei costi da sostenere per la realizzazione dell'opera. Questo ultimo aspetto – evidenziato dall'Autorità – riveste particolare rilevanza[12].

2. I dati complessivi di maggior rilievo.

2.1 Impegni, pagamenti e residui nel rendiconto generale dello Stato.

2.1.1 Avvertenza metodologica.

In sede precedente relazione era stata richiamata l'introduzione del sistema di classificazione di bilancio adottato in base alla legge n. 94 del 1997 e l'uniformazione dell'Italia ai criteri stabiliti dal sistema europeo dei conti economici SEC 95. Conseguentemente, per operare un raffronto tra i dati relativi all'anno 2000 e quelli degli anni precedenti, le ex categorie X e XI (relative – rispettivamente – ai beni ed opere immobiliari a carico dello Stato e a "beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche a carico diretto dello Stato") erano state convenzionalmente ricomprese nell'attuale cat. XXI (investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni), mentre la ex cat. IV (acquisto di beni e servizi) era stata identificata nell'attuale cat. II (consumi intermedi).

Si era data avvertenza, quindi, che le comparazioni effettuate dovevano essere considerate con la necessaria cautela.

In questa sede, ora, si prende atto dell'impegno dispiegato – in materia di "riclassificazione all'indietro" dei dati – dalla Ragioneria generale dello Stato; la Ragioneria ha infatti rideterminato, per quel che qui interessa, le risultanze degli anni 1998 e 1999 in conformità al SEC 95. La Corte ha potuto pertanto elaborare una serie storica di quadriennio, che consente di evidenziare taluni spunti significativi di valutazione. In ogni caso le comparazioni, stante la già ricordata "ricomprensione convenzionale" effettuata (delle ex categorie X e XI nella attuale XXI), rivestono sempre carattere indicativo; rimane invece contraddistinta da notevole attendibilità la identificazione effettuata della ex categoria IV (acquisto di beni e servizi) nella attuale categoria II del SEC 95 (consumi intermedi).

[12] L'Autorità ha anche osservato che "con particolare riguardo al settore delle infrastrutture ferroviarie, il meccanismo di gara fondato su criteri obiettivi, non discriminatori, proporzionati e trasparenti, sanciti dalla disciplina comunitaria e nazionale, risulta essere la procedura concorrenziale più idonea ad attuare gli obiettivi di efficienza e di qualità funzionali alla realizzazione delle opere relative all'alta velocità".

2.1.2 Gli impegni.

Dai dati di consuntivo per il 2001 risulta (tab. A) che le risorse impegnate dallo Stato per *consumi intermedi* e per *investimenti fissi lordi e acquisto terreni* (rispettivamente cat. II e XXI) mediante procedure contrattuali sono ammontate complessivamente a 38.295 mld, di cui 11.197 mld (pari al 29,2 %) hanno riguardato le spese in conto capitale.

Dal confronto con i dati dei due esercizi precedenti (36.636 mld nel 1999, di cui 8.308 mld di spese in conto capitale - e 38.277 mld nel 2000, di cui 10.031 mld per spese sul titolo II) si evidenzia pertanto un leggerissimo aumento della spesa globale rispetto al 2000.

In particolare, le somme impegnate dalle amministrazioni dello Stato sulla competenza 2001 per *investimenti fissi lordi e acquisto terreni* (titolo II - cat. XXI) si sono attestate ad 11.197 mld, facendo registrare un aumento complessivo del 11,62% (che assume un suo proprio significato) rispetto al dato di 10.031 mld dell'esercizio precedente, che a sua volta aveva fatto segnare il notevole incremento di circa il 20,73% sull'anno 1999; in proposito sono – peraltro – da richiamare i limiti insiti nelle comparazioni effettuate.

2.1.3 I pagamenti e i residui.

Lo stesso fenomeno incrementativo attinente al titolo II si riscontra anche in termini di pagamenti sulla massa spendibile (cfr. tabelle B, C); infatti - nell'ambito della comparazione tra il 2001 e il 2000 - ad una diminuzione delle erogazioni per *consumi intermedi* (da 28.304 mld a 25.617 mld) pari ad un -9,4%, corrisponde un notevole incremento delle somme pagate nell'ambito delle spese per *investimenti fissi lordi ed acquisto di terreni* che salgono da 7.859 mld a 9.833 mld.

Al riguardo può quindi sottolinearsi una specificità di miglioramento nel comparto della spesa in conto capitale che qualifica positivamente il trend complessivo degli investimenti pubblici.

L'andamento dei pagamenti riflette quello riguardante il rapporto tra la categoria XXI e la massa spendibile. A fronte di un aumento di quest'ultima, che passa da 22.998 mld nel 1999 a 27.757 mld nel 2000 ed a 29.466 nel 2001, il rapporto percentuale delle somme pagate (9.833 mld) rispetto a quelle disponibili si attesta al 33,37% (sempre assumendo a base il modello di raffronto costruito).

I residui relativi alle spese di investimento agli investimenti diretti (tab. C) segnano, tra il 2001 ed il 2000, una qualche tendenza alla diminuzione (-2,2%) passando da 19.007 a 18.586 mld.

Per quanto riguarda le economie (tab. C) va sottolineato che gli importi relativi alle stesse, riferiti agli esercizi pregressi, evidenziano una consistenza per l'esercizio 1998 pari, complessivamente, a 698 mld, una diminuzione delle stesse nell'esercizio 1999 (567 mld), un notevole incremento a conclusione dell'esercizio 2000 (890 mld), mentre al termine del 2001 si registra un ulteriore aumento (1.117 mld), che quasi raddoppia l'originario dato del 1998.

Le specificazioni nell'ambito della parte corrente (tab. B) evidenziano nel 2000 pagamenti che ammontano a 28.304 mld (a fronte di 26.892 mld nel 1999) e nel 2001 a 25.617 mld, pari al 55,7% della massa spendibile (48.687 mld nel 2000 e 45.922 mld nell'esercizio 2001), con un rapporto da correlare al dato del 2000 (58,14%). Aumentano lievemente, infine, i corrispondenti residui, che al termine dell'esercizio di riferimento passano da 18.462 mld a 18.698 mld (+1,27%), mentre le economie passano da 1.919 a 1.651 mld (rivelando – entrambi i dati – un elemento di controtendenza rispetto al comparto del titolo II, che appare – peraltro – significativo per le sole economie).

Tabella A

SPESE CONTRATTUALI-IMPEGNI

(in miliardi di lire)

ANNO	SPESE FINALI (TITOLI I E II) - A	CAT.II CONSUMI INTERMEDI-C	CAT. XXI INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTO TERRENI -D	TOTALE PARZIALE C+D - E	% E SU A
1998	694.149	28.602	7.094	35.696	5,14
1999	737.141	28.328	8.308	36.636	4,97
2000	773.597	28.246	10.031	38.277	4,95
2001	820.715	27.098	11.197	38.295	4,67

Tabella B

TITOLO I - SPESE CORRENTI - CATEGORIA II (Consumi intermedi)

(in miliardi di lire)

	MASSA SPENDIBILE (comp.+ res.)	PAGAMENTI (comp.+ res.)	RESIDUI	ECONOMIE
ANNO				
1998	46.047	25.516	18.513	2.018
1999	49.622	26.892	20.495	2.235
2000	48.687	28.304	18.462	1.919
2001	45.922	25.617	18.698	1.651

Tabella C

TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE - CAT. XXI (investimenti fissi lordi e acquisto di terreni)

(in miliardi di lire)

	MASSA SPENDIBILE (comp.+ res.)	PAGAMENTI (comp.+ res.)	RESIDUI	ECONOMIE
ANNO				
1998	21.076	6.304	14.073	698
1999	22.998	6.137	16.293	567
2000	27.757	7.859	19.007	890
2001	29.466	9.833	18.586	1.117

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ragioneria Generale dello Stato

2.2 Le spese per investimenti diretti delle amministrazioni pubbliche.

2.2.1 Alla fine del 2001, le spese per investimenti diretti da parte delle pubbliche amministrazioni hanno raggiunto 52.515 mld, con un decremento del 3,2% rispetto al 2000 (54.256 mld).

Nell'ambito di tali spese una parte molto rilevante (44.603 mld) è da riferire al sistema delle autonomie ed alle sue ulteriori articolazioni; in particolare le regioni registrano un incremento del 14,6% rispetto all'anno precedente, mentre le aziende sanitarie locali e le aziende ospedaliere denotano un decremento negli investimenti del 2,4%. Va ricordato, inoltre, l'andamento peculiare della dinamica della spesa dei Comuni e delle Province, che registra una variazione positiva rispetto al 2000, pari al 13% (con valori assoluti di 26.294 mld. nel 2000 e 29.712 mld nel 2001).

Le spese delle amministrazioni centrali (Stato, ANAS e altri enti dell'amministrazione centrale) hanno registrato complessivamente un incremento, pari al 14,9 %, strettamente connesso alla accelerazione dell'attività di spesa da parte dello Stato (+15,8%).

Per quel che concerne l'attività di investimento dello Stato, va sottolineato che la stessa, nel corso del 2000, ha fatto registrare un'accelerazione rispetto al precedente esercizio: i pagamenti per investimenti diretti realizzati dallo Stato, infatti, hanno raggiunto i 11.329 mld, con l'incremento – già segnalato - di circa il 15,8% rispetto al 2000.

2.2.2 Passando ad analizzare la spesa per investimenti diretti delle singole amministrazioni[13] va fatto notare che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (ex Ministero dei Lavori pubblici ed ex Ministero dei Trasporti e Navigazione) ha effettuato pagamenti per investimenti diretti per un importo che si aggira intorno ai 2.168 mld, di cui 2017, pari al 21% della spesa complessiva per investimenti dello Stato, realizzati dall'ex Ministero dei Lavori Pubblici.

Una quota di oltre il 48% delle erogazioni totali, pari a 979 mld., ha riguardato investimenti nel settore dell'edilizia pubblica per la costruzione, sistemazione, manutenzione e completamento di edifici pubblici statali e la costruzione di porti da parte dello Stato; in tale ambito una quota di investimenti di circa il 28% (pari a 640 mld), è da riferire alle spese della gestione separata dei progetti speciali e gli interventi infrastrutturali nelle aree depresse.

L'ex Ministero dei Trasporti e della Navigazione – con la sua originaria struttura ordinamentale - ha effettuato spese per investimenti diretti per 162 mld. riferiti per oltre il 30% ad interventi per lo sviluppo del sistema informativo, la progettazione, costruzione e sviluppo di sistemi informativi automatizzati e relativi impianti, nonché l'adattamento dei locali.

2.2.3 Per quanto riguarda il Ministero per i Beni e le Attività Culturali le spese per investimenti diretti sono ammontate a circa 635. mld., oltre il 40% dei quali è stato utilizzato per gli interventi di recupero, salvaguardia, restauro, valorizzazione del patrimonio architettonico, archeologico, artistico e storico nazionale; ai lavori di ammodernamento e adeguamento strutturale, funzionale e di valorizzazione di locali adibiti a musei e gallerie; all'agibilità di monumenti medioevali e moderni, compreso il recupero di complessi antichi e gli scavi archeologici.

2.2.4 Per quanto concerne gli altri Ministeri è da rilevare che il Ministero della Difesa ha accentuato la propria capacità di spesa, realizzando investimenti per 3.065 mld, che rappresentano oltre il 31% della spesa complessiva dello Stato.

Circa il 90% dei pagamenti complessivi ha interessato l'ammodernamento degli apparati logistici relativi a tutti i settori della componente aerea, terrestre e navale delle Forze Armate e la ricerca scientifica inerente a scopi militari nel settore dell'assistenza al volo, della difesa aerea e dell'informatica applicata alla strategia militare.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha effettuato pagamenti per investimenti diretti per circa 1442 mld.

---

[13] Fonte: Relazione generale sulla situazione economica del Paese 2001, presentata al Parlamento dal Ministro dell'Economia e delle Finanze il 24 maggio 2002.

Del totale l'ex Ministero delle Finanze ha realizzato investimenti per circa 1181 mld riferiti per oltre il 51% all'edilizia di servizio, per l'acquisto di terreni e costruzione di immobili da adibire anche a sedi degli Uffici Finanziari nonché per la ristrutturazione e l'arredamento degli edifici esistenti.

Per la rimanente parte, le spese hanno riguardato lo sviluppo dei servizi automatizzati del sistema informatico.

Il Ministero dell'Interno complessivamente ha effettuato pagamenti per circa 817 mld, correlati per oltre il 73% al potenziamento dei servizi e delle strutture, delle dotazioni e degli apparati strumentali della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri, del Corpo della Guardia di Finanza, dei Vigili de Fuoco e della Polizia Penitenziaria

Il Ministero per le Politiche Agricole e Forestali ha effettuato erogazioni per oltre 518 mld, a valere su specifiche leggi di settore e sulle risorse finanziarie disposte dalla legge n. 499 del 199 per il quadriennio 1999-2002, destinate ad assicurare continuità pluriennale agli interve i pubblici nel settore. Al riguardo è possibile individuare una finalizzazione, per oltre l'80%, el settore delle ri orse forestali, montane ed idriche (in particolare le opere pubbliche infrastr turali irrigue nel aree depresse, gli invasi strettamente finalizzati all'agricoltura, le opere d rilevanza nziona e destinate a sistemazioni idraulico-forestali, le spese per interventi del Cor Forestale dello tato nella prevenzione e lotta contro gli incendi boschivi e le attività di prote one civile in dipe denza degli eventi sismici).

Il Ministero della Giustizia ha effettuato pagamenti per investimenti diretti per circa 356 mld., dei quali circa il 34% attengono ad interventi per la realizzazione dei progetti contenuti nel piano triennale per lo sviluppo del sistema informatico. Una quota di oltre il 26% è stata finalizzata ad interventi di natura immobiliare per l'acquisto e l'installazione di opere prefabbricate, l'acquisto e la ristrutturazione di immobili demaniali per usi giudiziali, l'adeguamento di strutture e gli interventi connessi al funzionamento della giustizia minorile e degli istituti penitenziari, degli uffici dell'amministrazione centrale, giudiziaria e penitenziaria. Della rimanente parte una quota ha riguardato l'ammodernamento dei servizi e l'innovazione tecnico-scientifica.

Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, cui è stata trasferita la competenza in materia di difesa del suolo precedentemente attribuita all'ex Ministero dei Lavori pubblici, ha effettuato investimenti per circa 503 mld., di cui 323, pari al 62% del totale, destinati al ripristino di opere pubbliche danneggiate dagli eventi alluvionali, alla realizzazione di iniziative per la difesa del suolo nelle aree depresse, nonché ad opere idrauliche ed interventi relativi al risparmio idrico ed al riuso delle acque reflue.

3. Una innovazione di sistema: la centralizzazione degli acquisti di beni e servizi.

3.1 L'anno 2000 ha continuato a registrare - sul piano operativo - una innovazione già introdotta all'inizio del 2000; tale innovazione - che è da qualificarsi "di sistema" – dispiega ripercussioni, di ordine generale, sul complessivo assetto organizzativo delle amministrazioni pubbliche (dapprima dello Stato e poi delle altre amministrazioni), anche in relazione all'intento di conseguire economie di scala nell'acquisto di beni e servizi:

In proposito, occorre ricordare che l'art. 26 della legge 23 dicembre 1999 n. 488 (legge finanziaria 2000) ha demandato al Ministero del tesoro (ora dell'Economia e delle Finanze) la competenza a stipulare convenzioni con le quali l'impresa prescelta si impegna ad accettare, sino a concorrenza della quantità massima complessiva stabilita dalla convenzione, e ai prezzi e condizioni previsti, ordinativi di fornitura deliberati dalle amministrazioni dello Stato[14].

L'intento del legislatore, e cioè la già ricordata realizzazione di "risparmi reali", risulta convalidato - in modo assai significativo - dalla legge finanziaria per il 2001 (legge 23 dicembre 2000, n. 388), la quale ha enfatizzato la prospettiva dell'obiettivo già perseguito con l'art. 26 della legge n. 488 del 1999.

L'art. 59 della legge n. 388 del 2000, al fine di permettere l'acquisto di beni e servizi alle migliori condizioni di mercato anche da parte degli enti decentrati di spesa, ha infatti – in via ulteriore - attribuito al Ministero il compito di promuovere aggregazioni di enti, per elaborare strategie comuni di acquisto attraverso la standardizzazione degli ordini di acquisto per specie merceologiche e la eventuale stipula di convenzioni valevoli su parte del territorio nazionale, per le quali è possibile l'adesione, su base "volontaria" di tutti gli enti interessati. Vengono promosse – perciò - nelle debite forme (avvisi dei Ministri dell'interno, della salute e dell'istruzione. università e ricerca e indicazioni della Conferenza Stato-Citta ed autonomie locali) aggregazioni di province e comuni, appartenenti a regioni diverse, di aziende sanitarie e ospedaliere e – infine – di università (previa indicazione della Conferenza permanente dei rettori).

3.2 Nel quadro appena delineato si colloca la direttiva del 9 febbraio 2001, la quale riveste notevole importanza in materia di attività contrattuale; tale direttiva intende perseguire due obiettivi, definiti "strategici":

---

[14] Il comma 3 dello stesso art. 26 ha stabilito – altresì – che le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato sono tenute ad approvvigionarsi utilizzando le convenzioni stipulate salvo quanto previsto dall'art. 27, comma 6, della medesima legge, il quale fa salvi, in materia, i contratti per acquisti e forniture di beni e servizi delle amministrazioni statali già stipulati.

a) il conseguimento effettivo dei risparmi di spesa in materia di acquisti di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, così come previsto nelle leggi finanziarie 2000 e 2001 (appunto con l'art. 26 della legge n. 488 del 1999 e con gli artt. 58-60 della legge n. 388 del 2000);

b) lo snellimento delle procedure di acquisto attraverso lo sviluppo del mercato telematico e la realizzazione di un catalogo informatico[15].

In proposito la Corte rileva che il progetto portato avanti dalle disposizioni inscritte nelle due finanziarie 2000 e 2001 si rivela di ampia portata; in termini generali e di principio – e con riserva di monitorare in modo puntuale le effettive risultanze emergenti da un contesto molto vasto ed assai articolato – sembra di poter condividere ogni idonea iniziativa finalizzata alla razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi, anche attraverso accorpamento e snellimento delle procedure (nonché per mezzo di valutazioni complessive e sistematiche delle necessità emergenti, con conseguente superamento di non proficue parcellizzazioni).

In definitiva, la nuova organizzazione degli acquisti, in cui la CONSIP può essere definita come struttura organizzativa "di servizi", è tesa alla creazione di un sistema diffuso e "accettato" di commercio elettronico per le pubbliche amministrazioni, per realizzare economie di scala, nel rispetto – peraltro – dell'autonomia e della responsabilità dei centri di decisione delle stesse pubbliche amministrazioni (per la definizione dei fabbisogni, dei tempi e dei contenuti specifici delle politiche di acquisizione).

3.3 Il progetto per la razionalizzazione della spesa per beni e servizi della pubblica amministrazione, elaborato dalla CONSIP S.p.A., si sviluppa, partire dall'anno 2000, secondo un percorso che ne ha esteso l'ambito di intervento. Il progetto, focalizzato inizialmente sulla spesa comune delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, ha realizzato il sistema delle convenzioni quadro introdotto dalla legge finanziaria per l'anno 2000. Le esigenze di contenimento della spesa pubblica hanno indotto poi, come già rilevato, un'estensione dell'ambito progettuale alla spesa di altre pubbliche amministrazioni; specifiche azioni sono state così individuate per la spesa della sanità, degli enti locali e delle università secondo un percorso che prevede l'aggregazione della domanda e l'apertura di mercati locali.

---

[15] Per il raggiungimento di tali obiettivi il competente dipartimento del Ministero dell'Economia e della Finanze, in specifica attuazione dell'art. 26 della legge finanziaria 2000 - che ha dato origine al "sistema" - si avvale della CONSIP S.p.a., alla quale con decreto ministeriale 24 febbraio 2000 è stato affidato il compito di stipulare le convenzioni generali per l'acquisto di beni e servizi comuni alle pubbliche amministrazioni, nonché di fornire il supporto tecnico per gli altri interventi negli altri settori di spesa (spese degli enti decentrati, affitti, energia elettrica, ecc.).

Il contenimento della spesa per acquisti di beni e servizi è, ovviamente, l'obiettivo principe del progetto, che punta essenzialmente alla riduzione dei costi unitari; a tal fine l'amministrazione ha già predeterminato obiettivi minimi di riduzione per il triennio 2001-2003, i quali si evincono dal prospetto seguente:

(valori in miliardi di lire)

Tipologia di spesa/anno	2001	2002	2003
Spesa comune	1.800	2.600	3.600
Spesa specifica	310	1.070	2.000
Spesa specifica degli enti locali	170	640	980
Spesa specifica delle università	60	160	160
Totale	2.340	4.470	6.740

(fonte: Ministero dell'Economia e Finanze – Consip S.p.A.)

Come già detto, i risultati raggiunti e le esigenze di finanza pubblica hanno, progressivamente, determinato l'estensione dell'ambito progettuale alla spesa comune del comparto pubblico.

L'ambito del programma riguardante la spesa comune si è così esteso da 2.800 milioni di euro delle amministrazioni dello Stato a 13.500 milioni di spesa di tutte le pubbliche amministrazioni. Inoltre, nuovi percorsi progettuali sono stati avviati per la razionalizzazione della spesa sanitaria relativa all'acquisto di beni e servizi (circa 11.500 milioni di euro), della spesa specifica degli enti locali (7.500 milioni) e delle università (700 milioni).

Una ipotesi per la quantificazione dei risparmi, peraltro non suffragata dai dati di consuntivo, prevede l'applicazione della riduzione dei costi unitari in convenzione alla spesa comune per categoria merceologica; in relazione a questa ipotesi le convenzioni attivate dall'avvio del programma hanno generato circa 1.800 milioni di euro di risparmi sulla spesa comune di tutta la Pubblica Amministrazione[16]

3.4 Si situa, conclusivamente, una sintetica notazione sul sistema di e-procurement.

Il progetto prevede l'introduzione di tecnologie e-procurement con l'obiettivo di fornire alla pubblica amministrazione strumenti semplici, efficienti ed efficaci per la gestione degli acquisti; è attivo da luglio 2000 il servizio per gli acquisti *on line* da cataloghi elettronici realizzato dalla CONSIP, che consente l'invio di ordinativi on line direttamente ai fornitori. E' stato definito – altresì – il disegno di nuovi strumenti dinamici per le negoziazioni con i fornitori rappresentati dalle aste on line e dal "market place", mentre è in attuazione la

[16] Da giugno 2000 a maggio 2002 sono state stipulate 26 convenzioni, su 19 categorie merceologiche.

procedura per la realizzazione e gestione in outsourcing della piattaforma e-procurement per la pubblica amministrazione.

Per la diffusione degli strumenti e-procurement è peraltro necessario adeguare la normativa in materia di utilizzo di strumenti telematici ed elettronici per le procedure di selezione e negoziazione con i fornitori (con l'adozione di un apposito regolamento per disciplinare il nuovo sistema di acquisti configurato dallo stesso progetto e-procurement).

E' già operativo un sistema di "datawarehousing" per il monitoraggio della spesa per categoria merceologica: tale sistema supporta analisi complessive sulla spesa della pubblica amministrazione, appunto per categoria, dando luogo così ad un monitoraggio dei consumi per l'orientamento delle strategie d'acquisto. Il sistema consente anche, a richiesta, di elaborare analisi per singole amministrazioni a supporto del controllo della domanda e della spesa.

4. Note sulle Autorità indipendenti. Tematiche di fondo in materia di concorrenza e di lavori pubblici.

4.1 Le attività della Autorità garante della concorrenza e del mercato, della Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e dell'AIPA.

Tre sono le autorità che a diverso titolo dispiegano specifica rilevanza nell'ambito dell'attività contrattuale svolta dalle amministrazioni pubbliche: l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e l'Autorità per la informatica nella pubblica amministrazione (AIPA). Quest'ultima viene qui considerata per esigenze di completezza sistematica; ampie considerazioni sulla sua attività sono state ricomprese nel referto speciale al Parlamento sulla informatica pubblica (art. 14, comma 4, del d.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39), già deliberato dalle Sezioni riunite della Corte in data 31 gennaio 2002.

Sulle predette autorità, ritiene la Corte di dover osservare che le esperienze degli ultimi anni hanno posto in luce quanto segue:

a) identificazione di un'area, al di fuori del circuito istituzionale Parlamento-Governo, affidata ad organismi qualificati in termini di neutralità e garanzia;

b) necessità di adottare adeguate regole di confine tra le competenze delle diverse autorità.

In termini generali e di principio, può rilevarsi – altresì – che le esperienze in atto indubbiamente segnano l'ordinamento e si riflettono sul sistema dei pubblici poteri. La riflessione, che si sta da tempo profilando nel contesto politico-istituzionale, dovrebbe comunque pervenire ad una distinzione netta tra autorità con funzioni di "garanzia" della

collettività, autorità con essenziale funzione di regolazione e "normazione tecnica" (spesso unita a funzioni paragiurisdizionali o – quanto meno – sanzionatorie) ed ancora, organismi con funzioni prevalentemente amministrative preposti a settori diversi (talora anche con finalità di vigilanza, coordinamento ed indirizzo generale).

In ordine a questi ultimi organismi la Corte afferma l'opportunità di evitare duplicazioni di competenze ministeriali, operando una accurata individuazione di atipie non necessarie per una incisiva riforma del sistema amministrativo.

4.1.1 In ordine all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, la Corte deve porre in luce la centralità della sua azione fondamentalmente rivolta ai comportamenti delle imprese e connotata – altresì – da cospicua attività referente al Parlamento.

Nel contempo – e al fine di instaurare sinergici interventi di interesse generale – va sottolineata l'importanza di una significativa esplicazione del controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato della Corte per valutare sempre più il profilo delle violazioni della disciplina della concorrenza con essenziale riferimento alla normativa comunitaria; tale valutazione, finalizzata – soprattutto – all'esame dei regolamenti, degli atti concessori e dei programmi settoriali, può configurare un terreno di straordinario rilievo per l'esercizio del controllo affidato alla Corte (nella sua attuale disciplina dell'art. 3, comma 1, della legge n. 20 del 1994).

La relazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato relativa all'anno decorso (presentata in Parlamento in data 22 maggio 2002) fornisce elementi di grande importanza, qualificati da valutazioni di sistema, che si riflettono sulla complessiva attività contrattuale degli operatori pubblici e privati.

4.1.1.1 Taluni aspetti generali prospettati nella relazione dell'Autorità per la concorrenza meritano specifica menzione nella presente sede di referto generale sull'attività contrattuale delle amministrazioni pubbliche:

1) l'Autorità ha rilevato che "ai miglioramenti in termini di efficienza economica è corrisposto non un calo ma una crescita di attenzione per i problemi della tutela e della promozione della concorrenza: si è ormai consolidata una rigorosa giurisprudenza antitrust

nazionale, che vede come protagonisti, in molti casi tra loro largamente concordi, l'autorità e il giudice amministrativo e che riprende i migliori principi della disciplina comunitaria"[17].

2) Un suo proprio rilievo dispiega la modifica della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) che ha affidato alle Regioni e agli enti locali ampie funzioni normative e amministrative in materia economica e ha esplicitamente inserito la tutela della concorrenza, nel testo della nostra Costituzione, tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato. Anche a seguito della modifica costituzionale l'Autorità ha utilizzato – in prosieguo di tempo - un approccio diverso nell'esercizio dei propri poteri consultivi[18]

3) L'Autorità ha ritenuto di "fondamentale importanza" evitare i rischi di iper-regolazione connessi al "federalismo", auspicando che, nell'esercizio delle funzioni legislative, regolamentari e amministrative, Stato, Regioni, Province e Comuni (ciascuno per quanto di competenza) procedano nel processo di liberalizzazione e di privatizzazione avviato, in modo che la concorrenza possa dispiegarsi in una visione effettivamente unitaria.

4.1.2 L'anno 2001 ha continuato a registrare la piena operatività dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, con un impegno crescente che ha comportato effetti positivi nel contesto, assai complesso ed articolato, delle opere pubbliche. In particolare i principi, finora enucleati, stanno costituendo un quadro di riferimento sempre più organico, utile per valutare le linee generali dell'attività contrattuale.

In materia di assetti operativi va ricordato che, conformemente all'autonomia riconosciuta dal legislatore, l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità, della segreteria tecnica, del Servizio ispettivo, dell'Osservatorio dei lavori pubblici, delle eventuali commissioni istituite al proprio interno, nonché le modalità di esercizio della vigilanza sul contenzioso arbitrale, sono disciplinati con regolamenti adottati dell'Autorità stessa.

E ancora da porre in luce, nell'ambito di considerazioni istituzionali, che l'Autorità provvede alla contestazione della violazione del dovere di informazione relativamente ai lavori pubblici, in corso o da iniziare, al conferimento di incarichi di progettazione, agli affidamenti dei lavori e del dovere di esatta dichiarazione e di dimostrazione circa il possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico organizzativa.

---

[17] La stessa autorità ha inoltre osservato che si rafforzata l'attività di promozione della concorrenza, con interventi che riguardano le linee di fondo di una riforma della regolazione idonea a eliminare i vincoli persistenti al buon funzionamento del mercato e che si ispirano, in particolare, alle linee guida dell'OCSE.

[18] Al riguardo l'autorità ha ricordato la recente segnalazione sulla riforma della regolazione e promozione della concorrenza che non si è limitata a fornire suggerimenti su particolari settori o mercati, ma contiene raccomandazioni per una revisione organica delle normative che incidono in materia economica e tende a offrire indicazioni affinché le nuove competenze attribuite alle regioni e agli enti locali siano esercitate in armonia con le ragioni della concorrenza, ora esplicitamente riconosciute dalla Costituzione.

In ordine, poi, alle attribuzioni dell'Autorità con riguardo alle società organismi di attestazione (SOA), è da ricordare la vigilanza di ordine generale sul sistema di qualificazione anche effettuando ispezioni o richiedendo qualsiasi documento (art. 14 del d.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34)[19].

4.1.2.1 Sul piano concreto l'attività svolta dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici nel periodo di riferimento (anno 2001) è sfociata nell'adozione di n. 7 deliberazioni e di n. 25 determinazioni, atti di segnalazioni e atti di regolazione.

In termini generali va, in primo luogo, ricordata la elaborazione di tipologie di bandi di gara per l'affidamento di lavori pubblici (licitazione privata e pubblico incanto). Ed infatti uno dei compiti devoluti dal legislatore all'Autorità è costituito dalla formazione di archivi di settore e dalla formulazione di tipologie unitarie da mettere a disposizione delle amministrazioni interessate (art. 4, comma 16, lett. g) della legge n. 109 del 1994 e successive modificazioni).

In proposito va posto in luce che i documenti elaborati dall'Autorità (pubblicati nel supplemento ordinario n. 18 alla G.U. n. 23 del 28 gennaio 2002) hanno interessato le procedure del pubblico incanto e della licitazione privata che sono individuate dall'articolo 20 della legge n. 109 del 1994, e successive modificazioni, come ordinari sistemi di affidamento dei lavori pubblici. In particolare è da porre in evidenza che l'Autorità ha predisposto due modelli per ciascuna delle due procedure di affidamento: tale necessità è da ricondurre alla circostanza che gli appalti di importo pari o inferiore a euro 150.000, essendo fuori dal sistema unico di qualificazione, richiedono una diversa impostazione di parti essenziali del bando.

4.1.3 Come già ricordato, l'attività dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (A.I.P.A) è già stata oggetto di considerazioni, e conseguenti valutazioni, in sede di referto speciale contemplato dall'art. 14, comma 4, del d.lgs. 12 febbraio 1993, n. 39, adottato dalle Sezioni riunite nella Camera di Consiglio del 31 gennaio 2002 e trasmesso, tempestivamente, al Parlamento.

In questa sede ci si limita – perciò - a notazioni che possono avere un qualche riflesso nell'ambito dell'attività contrattuale.

---

[19] L'autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, in particolare, controlla che le SOA:
a) operino secondo le procedure, anche di controllo interno, presentate in sede di richiesta di autorizzazione ed approvate dall'autorità stessa;
b) abbiano un comportamento che elimini qualsiasi possibilità di conflitti di interesse;
c) rilascino le attestazioni nel pieno rispetto dei requisiti prescritti e in modo conforme ad dettato regolamentare.

Innanzitutto viene in risalto la predisposizione – da parte dell'AIPA – dei capitolati generali di appalto; in proposito va sottolineata la centralità del comma 2 dell'art. 12 del d.lgs. n. 39 del 1993, il quale – tra l'altro – menziona la previsione, nei capitolati stessi, di regole di grande importanza. Si richiamano al riguardo: le modalità di scelta del contraente secondo le disposizioni della normativa comunitaria; i criteri di individuazione delle singole componenti di costo e del costo complessivo; le ipotesi ed i limiti dell'affidamento, da parte dell'aggiudicatario, a terzi dell'esecuzione di prestazioni contrattuali.

E' poi da rimarcare la notevole rilevanza dei pareri sulla fornitura di beni e servizi informatici: in proposito l'AIPA ha finora espresso pareri di congruità tecnica ed economica sugli schemi di contratto che eccedono una soglia fissata, redatti dalle amministrazioni centrali o dagli enti pubblici non economici di rilievo nazionale (parere obbligatorio ma non vincolante), ai quali le amministrazioni si sono uniformate in misura crescente.

Inoltre va posta in luce una opera di "moral suasion" dispiegata dall'AIPA. E' stata infatti percepita - ancora nel 2001 – una effettiva persuasione svolta anche sulle amministrazioni territoriali non vincolate alla richiesta del parere, ma che hanno formulato proficui interpelli per orientamenti tecnologici, valutazioni di congruità economica e problemi standard. In ogni caso è sussistente sicuramente, in modo forte, l'esigenza di cooperazione informativa e di integrazione dei servizi ai diversificati livelli di governo (con ossequio alle prerogative e competenze dei soggetti potenziati dalla riforma costituzionale).

Due considerazioni finali sull'AIPA la Corte ritiene, conclusivamente, di poter effettuare:

- la prima attiene, in una valutazione complessiva che supera ampiamente l'ultimo quinquennio, alla circostanza che l'AIPA si è fortemente impegnata nella crescita culturale delle amministrazioni puntando sulle tecniche di programmazione degli interventi: in proposito la redazione dei piani e la sede consultiva hanno rappresentato le leve per razionalizzare la gestione e lo sviluppo dei sistemi informativi automatizzati; così pure l'individuazione di standard tecnologici e la fissazione di regole tecniche hanno positivamente segnato l'evoluzione dell'informatica negli ultimi anni;

- la seconda considerazione attiene alle rimodulazioni ordinamentali adottate di recente dal Governo: nel settore informatico deve comunque essere configurata una sfera di attività da svolgere con carattere di autonomia e indipendenza, sia per la definizione di regole tecniche, linee-guida, standard tecnologici che per la funzione consultiva (di rilievo cruciale in questo specifico ambito).

4.2 Profili di interesse generale in ordine all'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni.

La Corte ritiene di poter enucleare taluni profili, che sono di interesse generale per l'attività contrattuale delle amministrazioni, operando sintetiche correlazioni a principi elaborati delle autorità indipendenti.

4.2.1 Per i servizi pubblici locali, riformati dall'art. 35 della legge finanziaria 2002 (del 28 dicembre 2001, n. 448), è da porre in luce che la "nuova disciplina lascia una serie di problemi irrisolti: è debole in relazione alle normative di settore; non conferisce portata generale alla separazione fra gestione della rete ed erogazione del servizio, che è importante per favorire la competizione fra operatori; stabilisce la regola della gara per la gestione dei servizi industriali, prevedendo quella che si definisce la "concorrenza per il mercato", cioè la competizione per individuare l'unica impresa che opererà, ma non interviene per favorire forme di "concorrenza nel mercato", cioè di competizione fra diversi operatori"[20] (parere dell'Autorità garante per la concorrenza e il mercato).

4.2.2 In ordine alla individuazione dei soggetti professionali esterni da invitare alle procedure di selezione per la realizzazione delle iniziative di comunicazione istituzionale a carattere pubblicitario effettuate dalle amministrazioni dello Stato (nonché per la determinazione delle remunerazioni per i servizi prestati) sono emersi principi di notevole rilevanza: è stato affermato che "l'utilizzazione del fatturato quale criterio esclusivo per la dimostrazione della capacità economica e finanziaria risulta suscettibile di limitare la partecipazione alla gara di imprese che pure potrebbero presentare idonee attestazioni della propria solidità finanziaria, escludendo, ad esempio, operatori che si affacciano per la prima volta sul mercato"; è quindi da auspicare, conformemente alla disciplina nazionale e comunitaria, il ricorso anche ad altri criteri di selezione" (parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato pubblicato nel gennaio 2002).

4.2.3 In materia di riforma della regolazione e promozione della concorrenza la Corte ritiene utile, in questa sede, richiamare – attesa la sua generale valenza – una speciale considerazione formulata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato: "l'intervento pubblico volto a

[20] In buona sostanza – ad avviso dell'Autorità – le gare previste dalla nuova normativa si traducono in una privatizzazione, sia pure non definitiva, di monopoli pubblici, che è volta a favorire l'economicità e l'efficienza delle gestioni, ma certamente non apre i vari mercati al gioco concorrenziale.

conseguire un più efficiente funzionamento del mercato è giustificato quando i risultati dell'interazione concorrenziale sono carenti rispetto al raggiungimento di specifici obiettivi di interesse generale; al riguardo, la regolamentazione si giustifica quando i benefici che da essa possono derivare sono superiori ai costi che essa impone, compresi i connessi oneri amministrativi" (segnalazione del gennaio 2002 nell'esercizio dei poteri consultivi).

4.2.4 Tre principi di notevole rilevanza sono stati affermati in materia di progettazione di opere pubbliche con riferimento ai contenuti del progetto esecutivo:

1) La progettazione si distingue, come in molti Paesi dell'Unione europea, in tre livelli: preliminare, definitivo ed esecutivo; i tre livelli di progettazione devono tra loro necessariamente interagire secondo uno sviluppo di definizione e di approfondimento progressivo e senza soluzione di continuità.

2) Tutta l'attività di progettazione – che di per sé costituisce un vero e proprio procedimento amministrativo a forte valenza tecnica e contemporaneamente si pone, rispetto alla complessa procedura di realizzazione delle opere pubbliche, come sub-procedimento – deve necessariamente osservare un percorso predeterminato dal legislatore e ogni fase di approfondimento presuppone che sia esaurita la precedente in un contesto logico e temporale progressivamente ben cadenzato.

3) L'attività di progettazione dei lavori pubblici si articola in un sistema tripartito: il tutto in un quadro tendenzialmente rigido, in cui la discrezionalità dell'amministrazione è ben delimitata e le stesse scelte tecniche progettuali si collocano in ambiti precisati e si snodano all'interno di un percorso normativo che il legislatore ha ben definito (anche utilizzando lo strumento della delegificazione).

Nei sensi che precedono – e in base a quanto testualmente citato – l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (determinazione n. 4 del 31 gennaio 2001) ha sviluppato principi di grande rilievo nella materia che ne occupa.

4.2.5 Nel corso del 2001 sono emerse precisazioni intese ad eliminare remore per la operatività del sistema della finanza di progetto. Due appaiono rilevanti, tra le molte formulate:

1) in ordine all'intervento degli istituti di credito, deve essere auspicata una soluzione volta a contemperare le esigenze della pubblica amministrazione e del sistema bancario ponendo soprattutto l'accento sui compiti che spettano all'amministrazione. In ogni caso non è agevole ricondurre ad una mera attività di consulenza al promotore il compito delle banche, che forniscono attestazioni qualificate.

2) il legislatore ha voluto "rendere ampia la sfera di coloro cui è riconosciuta la possibilità di presentare proposte, e di conseguenza estendere l'applicabilità dell'istituto del *"project financing"*, oltre che ai soggetti costruttori-gestori anche a coloro che abbiano sviluppato funzioni e competenze finanziarie, gestionali, immobiliari e di marketing maggiormente significative in operazioni di finanza di progetto ovvero in operazioni di realizzazione di opere pubbliche in generale".

In proposito si è rivelata essenziale la serie di considerazioni svolte dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici con l'atto di regolazione n. 14 del 5 luglio 2001 e con la determinazione n. 20 del 4 ottobre 2001 (di quest'ultima è testualmente citata una significativa considerazione nel precedente punto 2).

4.2.6 I contratti di sponsorizzazione stanno interessando, nel recente periodo, anche l'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni. Al riguardo possono costituire "linee-guida" per le amministrazioni le seguenti considerazioni dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (determinazione n. 24 del 5 dicembre 2001):

- è stato sottolineato "l'obbligo delle amministrazioni pubbliche alla sorveglianza e vigilanza sugli interventi la cui esecuzione viene affidata ai soggetti sponsor, in quanto, trattandosi di lavori su beni pubblici, è chiaramente individuabile una specifica responsabilità dell'amministrazione in relazione a qualsiasi intervento che su di essi si esegua";
- in ordine alla natura giuridica del contratto è stato posto in luce che "il contratto di sponsorizzazione non appare entrare nella disciplina comunitaria e nazionale sugli appalti pubblici per quanto attiene in particolare alle procedure di scelta del contraente. Non sembra, invece, potersi prescindere per esso dall'obbligo generale stabilito dalla legge 11 febbraio 1994 n. 109, e successive modificazioni, in base al quale gli esecutori di lavori pubblici debbono essere qualificati".

4.2.7 Specifico interesse riveste la materia del rapporto tra appalti di forniture e appalti di lavori.

Numerose, e molto articolate, sono state al riguardo le valutazioni sviluppate dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici; qui può sinteticamente ricordarsi quanto segue, richiamando – testualmente – i punti fondamentali dell'atto di regolazione n. 5 del 31 gennaio 2001:

a) quando opere e impianti vanno inseriti in un organismo di ingegneria civile, commerciale o industriale non è consentito dare rilievo alle forniture, anche se di valore

superiore al 50%; ciò in quanto in ogni appalto di lavori vi è una componente, talora economicamente prevalente, di forniture. Detto appalto – peraltro - non muta natura quando l'opera si realizza o si modifica per consentire un'attività che costituisce finalità della iniziativa della pubblica amministrazione.

b) Invece nei casi di forniture e lavori, congiuntamente presenti in un contratto finalizzato alla fornitura mentre i lavori acquistano la funzione di componente accessoria, è applicabile la disciplina dei contratti di fornitura (con il correttivo che, nei casi di incidenza percentuale maggioritaria della componente lavori, pur trattandosi forniture si applicano le norme sulla esecuzione di lavori pubblici).

5. Le risultanze dell'attività di controllo della Corte dei conti.

Anche l'anno 2001, in correlata sequenza con quanto già segnalato per l'anno 2000, registra una attività della Sezione di controllo sulla gestione che è qualificata da talune indagini in materia di opere pubbliche, le quali – come è evidente – assumono speciale rilievo nell'ambito dell'attività contrattuale dell'amministrazione.

In ordine a tale attività va premesso, peraltro, che le indagini svolte non attengono alla gestione dell'esercizio oggetto della parificazione, e della connessa attività referente delle Sezioni riunite. Le relazioni della Sezione del Controllo contengono comunque estese valutazioni e numerosi elementi con considerazioni critiche che ne impongono, senz'altro, la segnalazione al Parlamento anche nella presente sede (che è, ad un tempo, riassuntiva della complessiva realtà dell'amministrazione e deputata all'analisi degli equilibri e dello stato della finanza pubblica).

5.1 Con deliberazione n. 12/02/G del 12 marzo 2002 la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato ha posto in luce le risultanze del controllo sulla gestione dei lavori pubblici di pertinenza delle stazioni appaltanti del Ministero della Difesa (sugli esercizi 1999 e 2000 e sui contratti ancora in corso di esecuzione alla data della deliberazione collegiale)[21].

La Corte in proposito ha effettuato – tra l'altro – le seguenti valutazioni critiche:

1) i tempi della programmazione annuale non vengono quasi mai rispettati e quindi le gestioni in atto negli esercizi 1999 e 2000 hanno riguardato per la maggior parte progetti inseriti

[21] Una deliberazione (n. 11/2002/G del 7 dicembre 2001) ha sempre riguardato il Ministero della Difesa. Con tale deliberazione sono stati definiti gli esiti dell'indagine relativa all'acquisto da parte dell'Amministrazione militare di oggetti non d'armamento (esame per tipologie ed aree territoriali riferite ad Esercito, Marina, Aeronautica ed Arsenali militari marittimi).

in programmi pregressi, mentre quelli dell'annualità di riferimento sono slittati alle annualità successive;

2) talune progettazioni, anche esterne, sono state utilizzate a distanza di anni: ne è derivato un grave scollamento tra individuazione del fabbisogno tecnico e inserimento nella programmazione, oltre che serie disfunzioni in termini di efficacia e di economicità;

3) la programmazione risulta "capovolta" rispetto ai fisiologici canoni di redazione, perché le assegnazioni di risorse ai singoli interventi avvengono con il criterio "a pioggia" piuttosto che secondo parametri di priorità, funzionalità ed esatta stima dei fabbisogni;

4) la tempistica della realizzazione dei programmi ha dimostrato una notevole lunghezza delle fasi amministrative, che vanno dalla consegna del progetto alla aggiudicazione e dalla consegna dei lavori, e di quelle di verifica tecnica, intercorrenti tra la fine dei lavori e l'approvazione del collaudo e della regolare esecuzione. Paradossalmente il segmento gestorio più breve si è rivelato quello della realizzazione dei lavori (che si esaurisce in tempi relativamente brevi rispetto alla attuazione complessiva del programma stesso);

5) sono risultate non conformi al disposto dell'art. 28 della legge quadro talune gestioni per le quali sono stati superati i tempi di 3 e 6 mesi rispettivamente previsti per l'approvazione del certificato di collaudo e di regolare esecuzione;

6) la gestione contabile delle opere, contrariamente alla ratio legis della legge n. 94 del 1997, non è apparsa improntata al principio della rappresentazione aggregata e significativa. Per contro si è perso il carattere analitico della contabilità tradizionale, con grave pregiudizio del principio di trasparenza;

7) in ordine al grado di conformazione del complesso delle gestioni esaminate ai principi della concorrenza, il dato statistico relativo alla adozione della asta pubblica è risultato fortemente limitato – con riguardo ai comportamenti delle imprese accertati attraverso il campione – dalla partecipazione media delle altre stazioni appaltanti e dagli effetti alquanto anomali della cosiddetta esclusione automatica (meccanismo previsto dall'art. 21, comma 1 bis, della legge-quadro, più volte censurato in ambito comunitario)[22].

5.2 Una seconda deliberazione da menzionare, sempre della Sezione centrale di controllo sulla gestione, è la n. 9/2002/G (adunanza dell'11 gennaio 2002), relativa alle risultanze dell'indagine

[22] Ai sensi del citato art. 21, comma 1 bis, in relazione ai soli appalti di lavori pubblici di importo inferiore alla soglia comunitaria, l'amministrazione interessata procede all'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentino una percentuale di ribasso pari o superiore alla media aritmetica dei ribassi percentuali di tutte le offerte ammesse, con esclusione del dieci per cento, arrotondando all'unità superiore, rispettivamente delle offerte di maggior ribasso e di quelle di minor ribasso, incrementata dallo scarto medio aritmetico dei ribassi percentuali che superano la predetta media.

espletata sull'attività svolta dal Ministero dell'ambiente in relazione alle iniziative per lo sviluppo ed il potenziamento degli interventi in campo ambientale, di cui alla legge 8 ottobre 1997, n. 344 (quadriennio 1997-2000).

Al riguardo si è rilevato:

a) l'omesso esperimento delle gare per la scelta dei contraenti affidatari dei servizi dedotti nelle convenzioni e nei contratti conclusi; a questo proposito è stato sottolineato dalla Sezione che per l'indizione dei bandi, e per la gestione delle relative procedure concorsuali, non sono necessarie professionalità di alta specializzazione tecnica, di cui è stata sottolineata dal dicastero la "cronica carenza", ma nozioni e conoscenze di carattere amministrativo e contabile che costituiscono parte del bagaglio professionale di ogni dirigente o funzionario della pubblica amministrazione;

b) la utilizzazione dei fondi apprestati dalla legge n. 344 del 1997 per le iniziative di supporto alle azioni della P.A., nel settore della progettazione ambientale, non è apparsa in linea con le finalità perseguite dal legislatore: i contratti e le convenzioni conclusi in materia hanno infatti avuto lo scopo di sopperire precipuamente alle carenze di professionalità tecniche specifiche presso i Servizi del Ministero interessati;

c) il già ricordato mancato esperimento della gara per la scelta dei contraenti e la generalizzata omessa acquisizione della valutazione di congruità dei prezzi convenuti, oltre a costituire aspetti di illegittimità dell'azione amministrativa caratterizzanti la gestione, hanno determinato conseguenze negative in merito agli aspetti economici della stessa; in particolare è da porre in debita evidenza che ove fossero state indette le gare previste dalle normative comunitarie e nazionale, non soltanto sarebbero stati rispettati i prescritti principi di trasparenza dell'azione amministrativa, ma l'amministrazione avrebbe potuto operare la scelta sulla base di più offerte e, quindi, attraverso una comparazione di prezzi idonea a far conseguire adeguati risultati in termini di economicità.

5.3 Anche la materia della protezione civile ha dispiegato un suo proprio rilievo nell'ambito dell'attività contrattuale.

La deliberazione 5/2002/G della Sezione del controllo (adunanza del 19 giugno 2001) ha riguardato gli esiti della indagine eseguita sulla attività svolta dal Dipartimento della Protezione Civile e dai soggetti attuatori ai sensi delle leggi 25 settembre 1996 n. 496 e 30 marzo 1998 n. 61.

La Sezione centrale del controllo ha formulato talune considerazioni specifiche sul sistema posto in essere dal legislatore per fronteggiare le situazioni di dissesto idrogeologico

attraverso interventi da attuare mediante ordinanze ministeriali emanate ai sensi dell'art. 5 della legge n. 225 del 1992, in deroga normativa vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento. In proposito è stato affermato, in termini generali e di principio, che le situazioni eccezionali e di emergenza, comportando la possibilità-necessità di derogare al diritto comune, sia pure con il limite del rispetto dei principi generali dell'ordinamento, richiedono che vengano ben definiti i confini spaziali e temporali di intervento, oltre i quali le deroghe non hanno ragion d'essere e costituiscono un "vulnus" al principio di legalità, cui si deve conformare l'attività della pubblica amministrazione.

In sintesi la Sezione del controllo, considerati i modi e i tempi con i quali si è svolta l'attività esaminata, ha ritenuto che essa sembra riferibile più che a uno stato di emergenza e urgenza ad una ordinaria gestione di attività di prevenzione, da svolgere non frammentariamente ma in un quadro complessivo di studi finalizzato alla conoscenza del territorio e delle situazioni di rischio.

L'indagine svolta ha, altresì, evidenziato carenze di risultati in settori contigui a quello della protezione civile e, in particolare, le carenze di attuazione della legge 183 del 1989; ha posto in evidenza, poi, come non sia chiaro il discrimine tra l'attività di ordinaria difesa del suolo, disciplinata dalla legge citata n. 183 del 1989, e l'attività di prevenzione svolta dalla protezione civile, con il ricorso alla emergenza tramite strumenti di speciale accelerazione degli interventi.

5.4 Una ulteriore deliberazione (n. 35/2001/G) della Sezione del controllo sulla gestione (adottata nell'adunanza del 29 maggio 2001) ha interessato la materia dell'attività contrattuale, esaminando la gestione della Soprintendenza per i beni ambientali, artistici, architettonici e storici per l'Abruzzo (attuata nell'ultimo quadriennio degli anni novanta).

Al riguardo la Sezione si è soffermata su quattro aspetti fondamentali, tutti suscettibili di menzione:

1) i comportamenti, pur apprezzabili, dell'amministrazione rivolti ad ampliare la platea dei possibili contraenti attenuano ma non eliminano l'anomalia di una gestione che utilizza esclusivamente metodo derogatori a quello della pubblica gara e, quindi, non in linea con il rispetto dei principi di trasparenza e concorrenza che dovrebbero informare l'attività amministrativa, con effetti negativi non solo in termini di mera regolarità, ma anche di efficacia ed economicità;

2) le insufficienze della organizzazione amministrativa debbono essere tenute in debita considerazione in vista dell'impegno cui è chiamata a far fronte l'amministrazione a seguito

della riforma della legge quadro sui lavori pubblici, che restringe decisamente quegli ambiti discrezionali in cui l'amministrazione dei beni culturali aveva in precedenza forzatamente preteso di trovare il fondamento delle proprie scelte operative;

3) le anomalie gestionali non sembrano costituire aspetti caratterizzanti della Soprintendenza dell'Abruzzo, ma piuttosto s'inseriscono nel quadro di prassi generalmente seguite dagli uffici periferici del Ministero dei Beni culturali;

4) il problema fondamentale va ricercato nella difficoltà di radicare nell'amministrazione una cultura gestionale al passo con i tempi, che consenta di assolvere non solo agli obblighi formali imposti dall'ordinamento, ma anche alle sfide ed ai confronti imposti dal mercato, governato dalla libera concorrenza.

5.5 La rassegna della giurisprudenza di controllo della Corte si conclude con il richiamo alla deliberazione n. 12/2002/P (adunanza dell'11 aprile 2002), con la quale è stato ricusato il visto e la conseguente registrazione al decreto del Ministero degli affari esteri – Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo in data 28 gennaio 2002, concernente il rinnovo del contratto per il servizio di vigilanza interna ed esterna per l'anno 2002 delle sedi periferiche della Direzione generale medesima.

In proposito la Sezione ha enucleato due principi di notevole importanza:

a) quale che sia l'articolazione delle competenze nelle sequenze degli atti negoziali ed amministrativi che intervengono nella conclusione dei contratti ad evidenza pubblica, in nessun caso può prescindersi dall'adozione di un atto di approvazione, e cioè dall'adozione di un atto di diritto pubblico che segni il momento in cui il contratto, benché regolarmente stipulato, diviene obbligatorio per l'Amministrazione;

b) il sistema di contabilità di Stato si configura come un corpo di norme speciali, caratterizzato da completezza ed organicità, che trova fondamento nella peculiarità di taluni principi fondamentali preordinati alla tutela dell'erario e del patrimonio dello Stato, onde il sopravvenire di disposizioni interferenti non è di per sé idoneo a modificare il sistema, essendo a tale scopo necessari specifici e non indiretti strumenti normativi.