ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **XIV**
N. **3**

RELAZIONE

DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

(Per l'esercizio finanziario 2002)

Trasmessa alla Presidenza il 26 giugno 2003

VOLUME I

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

INDICE

Avvertenza ..... *Pag.* 5

Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2002 ..... » 7

Finanza pubblica ..... » 9

Capitolo I. Andamenti e tendenze generali ..... » 11
1. Considerazioni generali e di sintesi ..... » 11
2. La politica di bilancio per il 2002 ..... » 20
3. Un tentativo di verifica dell'efficacia dei provvedimenti correttivi . » 26
4. Il conto delle amministrazioni pubbliche ..... » 39
5. La manovra di bilancio per il 2003 ..... » 46
6. Bilancio e ordinamento contabile ..... » 50

Capitolo II. Il bilancio dello Stato: risultati del 2002 ..... » 59
1. Considerazioni generali ..... » 60
2. Gestione dell'entrata ..... » 74
3. Gestione della spesa ..... » 91
Appendice: Note sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili del rendiconto dell'entrata dell'esercizio finanziario 2002 ..... » 114

Capitolo III. Legislazione di spesa e mezzi di copertura ..... » 141
1. Premessa ..... » 141
2. Dati e valutazioni d'insieme ..... » 145
3. Le tecniche di quantificazione degli oneri ..... » 148
4. Le modalità di copertura ..... » 151
5. La legge finanziaria ..... » 159

Strumenti ..... » 165

Capitolo IV. L'organizzazione ..... » 167
1. Sintesi e conclusioni ..... » 167
2. L'organizzazione nella riforma amministrativa: i ministeri, le agenzie, gli « uffici di diretta collaborazione dei ministri », i viceministri . » 168
3. Continua: la Presidenza del Consiglio dei ministri ..... » 173

4. Continua: i controlli interni, la dirigenza, i trasferimenti di personale al sistema delle autonomie. I problemi aperti ..... *Pag.* 176

5. L'organizzazione dei ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri dopo la riforma costituzionale del 2001 ..... » 183

6. L'organizzazione amministrativa nelle leggi finanziarie 2002 e 2003 . » 185

7. Considerazioni conclusive ..... » 186

Capitolo V. Il personale ..... » 189

1. Sintesi e conclusioni ..... » 189

2. Il finanziamento della contrattazione collettiva per il quadriennio 2002-2006 ..... » 190

3. La riforma della dirigenza statale ..... » 195

4. L'evoluzione della spesa per il personale e l'andamento delle retribuzioni ..... » 200

5. Le altre misure in materia di personale nelle manovre finanziarie per il 2002 e per il 2003. Gli istituti di flessibilità ..... » 202

Capitolo VI. L'attività contrattuale ..... » 209

1. Profili generali ed elementi di sintesi in materia di investimenti e di realizzazione di opere pubbliche ..... » 209

2. Le linee emergenti dai documenti programmatici in ordine agli investimenti pubblici ..... » 212

3. L'assetto normativo attuato nel più recente periodo: la complessità di un quadro di riferimento profondamente innovato ..... » 215

4. I dati complessivi di maggior rilievo ..... » 224

5. I processi innovativi ..... » 235

6. Notazioni sull'attività delle Autorità indipendenti ..... » 248

7. Aspetti desumibili dall'attività di controllo della Corte dei conti . » 252

AVVERTENZA

Per la prima volta i dati finanziari esposti nella relazione della Corte sul rendiconto generale dello Stato sono espressi in euro. Parimenti in euro (e in eurolire per il periodo antecedente al I° gennaio 1999) sono forniti i dati degli esercizi precedenti contenuti nelle serie storiche.

Queste ultime risentono dei mutamenti intervenuti nell'assetto degli apparati ministeriali e dei relativi stati di previsione, passati nel 2002 da diciotto a quattordici.

Tali modifiche, ininfluenti a livello di macroaggregati di bilancio, incidono sulla analisi storica della spesa di taluni ministeri.

Si è scelto, peraltro, di non procedere alla riclassificazione della relativa spesa secondo le nuove articolazioni ministeriali, nel presupposto che tale intervento avrebbe comportato un eccessivo grado di discrezionalità nel trattamento dei capitoli di spesa derivanti da più ministeri e confluiti in un unico stato di previsione.

Si segnala, inoltre, che l'analisi svolta nella presente relazione fa riferimento ai dati tratti dal sistema integrato RGS-CDC al 30 maggio 2003, data di presentazione del rendiconto generale dello Stato.

RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2002

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 2002

- ***Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2002***

Volume I

Finanza pubblica: Andamenti e tendenze generali della finanza pubblica; Il bilancio dello Stato: risultati del 2002; Legislazione di spesa e mezzi di copertura.

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

Volume II

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
La previdenza

Appendice: Attività normativa del Governo

- ***APPENDICE STATISTICA AI VOLUMI DELLA RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO PER IL 2002***

- ***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

FINANZA PUBBLICA

Capitolo I

Andamenti e tendenze generali

1. Considerazioni generali e sintesi.
2. La politica di bilancio per il 2002.
3. Un tentativo di verifica dell'efficacia dei provvedimenti correttivi.
4. Il conto delle amministrazioni pubbliche.
5. La manovra di bilancio per il 2003.
6. Bilancio e ordinamento contabile.

1. Considerazioni generali e sintesi.

1.1 Nel 2002 si è accentuato il rallentamento dell'attività economica, già rilevante nell'anno precedente. Il prodotto interno lordo è cresciuto in Italia di solo lo 0,4% in termini reali, a fronte dell'1,8% del 2001 e del 3,1% del 2000. Un risultato che segnala la stagnazione della produzione e che colloca il nostro paese al di sotto della crescita realizzata in media nell'area dell'euro (0,8%).

Lo sfavorevole contesto economico ha costituito in Europa il principale fattore di aggravamento dei conti pubblici, nell'ambito dei quali sgravi fiscali e ammortizzatori automatici hanno operato come impulsi espansivi di segno anticiclico.

In Italia il disavanzo di bilancio rilevante nei confronti europei (l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche), ha raggiunto il 2,3% del PIL, con una riduzione di 0,3 punti rispetto ad un consuntivo del 2001 che è stato ampiamente rettificato in senso peggiorativo in sede di notifica 2003 alla Commissione europea. Il miglioramento del saldo complessivo è, tuttavia, per intero da assegnare alla ulteriore discesa delle spese per interessi (dal 6,4 al 5,7%

del PIL), mentre l'avanzo primario si è ridotto ancora di 0,4 punti, ponendosi con il 3,4% del prodotto al livello più basso degli ultimi otto anni.

A sua volta, il deterioramento dell'avanzo primario è la risultante di una sostanziale invarianza delle spese al netto degli interessi, in rapporto al PIL, e di una sensibile riduzione dell'incidenza delle entrate complessive (dal 45,5 al 44,9%). Si deve osservare che questo andamento già non soddisfacente dell'avanzo primario (fattore decisivo nella strategia di abbattimento strutturale del debito pubblico) è stato reso possibile da una flessione consistente delle spese in conto capitale, in larga misura di natura solo contabile a causa della registrazione in diminuzione delle stesse dei proventi delle operazioni di cartolarizzazione e di vendita ordinaria degli immobili, che hanno visto concentrarsi nel 2002 ricavi per circa 11 miliardi di euro, vale a dire più di un quarto dell'intero avanzo primario realizzato nell'anno.

Le spese correnti primarie, infatti, hanno registrato un incremento di 0,4 punti in quota di PIL (dal 37,8 al 38,2%) controbilanciato dalla caduta del rapporto tra spese in conto capitale e prodotto (dal 3,9 al 3,4%). Escludendo i proventi delle dismissioni, tale rapporto risulterebbe invece aumentato di 0,2 punti e l'incidenza sul prodotto delle spese complessive al netto degli interessi risulterebbe aumentata, rispetto al 2001, di circa 0,5 punti anzichè ridotta di 0,1 punti.

A conferma delle difficoltà di contenimento strutturale della spesa pubblica e della fragilità dei risultati conseguiti non può essere sottovalutato che, oltre all'ambiguità contabile dell'aggregato "spese in conto capitale", nel 2002 i conti pubblici hanno beneficiato di almeno due fattori di freno che sarebbe azzardato ritenere permanenti: la moderata crescita delle retribuzioni del pubblico impiego (sostanzialmente, per il rinvio del rinnovo dei contratti) e la flessione della spesa per interessi indotta da un livello dei tassi storicamente molto basso.

I risultati complessivi del conto delle amministrazioni pubbliche sono l'effetto di andamenti molto differenziati: si osserva, infatti, una forte decelerazione delle spese delle Amministrazioni centrali (-1,8% per le spese correnti e –0,9% per le spese totali) e un rallentamento significativo anche per la spesa totale degli enti territoriali (Regioni, province e comuni) che risulta sostanzialmente stabile sul livello del 2001 (quando, invece, aveva registrato un incremento di circa il 12%). Anche la spesa corrente di tali enti è cresciuta ad un ritmo inferiore a quello del PIL nominale. Gli impulsi espansivi sulla spesa sono, pertanto, da attribuire per intero ai conti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere (con un incremento delle spese totali e correnti superiore al 5%) e degli enti di previdenza (con un incremento della spesa corrente del 6,5%).

Ai fini dell'impatto sull'indebitamento netto, va poi rilevata una sensibile crescita del disavanzo (dallo 0,2 allo 0,6% del PIL) delle amministrazioni locali, essenzialmente per effetto della forte flessione dei trasferimenti dallo Stato alle regioni.

1.2 Nel corso del primo semestre del 2002 si evidenziavano i segnali di ampi scostamenti dell'indebitamento, del fabbisogno di cassa e del debito dai risultati dell'anno precedente e dagli obiettivi. Nella seconda parte dell'anno venivano, di conseguenza, adottati provvedimenti correttivi di ampia portata. Tali interventi risultavano in larga misura di natura temporanea. L'effetto riduttivo complessivo delle misure una tantum adottate nel secondo semestre e di quelle contenute nella manovra di bilancio è valutabile intorno all'1,5% del PIL in termini di indebitamento netto, in circa 2 punti di prodotto in termini di fabbisogno e in poco meno di 4 punti con riguardo al debito pubblico.

L'insieme delle misure transitorie ha, dunque, consentito di frenare la tendenza – rilevata lo scorso anno – all'ampliamento dello scarto tra fabbisogno e indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche; e di accelerare il processo di riduzione del rapporto debito/PIL.

Il fabbisogno complessivo (vale a dire al lordo di privatizzazioni e regolazione dei debiti pregressi) si è, infatti, ridotto di 0,5 punti di PIL (contro lo 0,3 dell'indebitamento) da 43,3 a 37,4 miliardi di euro; quello netto dello 0,4%, passando dai 37,3 miliardi del 2001 ai 33,5 del 2002.

Il fabbisogno complessivo si è tradotto solo in misura assai ridotta (6,8 miliardi) in aumento dello stock del debito, in virtù principalmente di una straordinaria operazione di concambio di titoli assegnati alla Banca d'Italia che, perfezionata alla fine del 2002, ha prodotto da sola effetti di contenimento di quasi 24 miliardi di euro (pari ad una riduzione del rapporto debito/PIL di poco meno di 2 punti percentuali). Alla rivalutazione dell'euro e alla flessione delle disponibilità liquide del Tesoro presso la Banca d'Italia si deve attribuire un ulteriore effetto di contenimento del rapporto. Nel complesso, infatti, il debito è risultato disceso di 2,8 punti di PIL, raggiungendo il livello di 106,7, migliore dell'obiettivo programmatico rivisto in sede di aggiornamento del Programma di stabilità.

1.3 Il giudizio che si può esprimere sui risultati conseguiti e sin qui sinteticamente esposti non è univoco e richiede una articolata analisi di diversi profili, in un contesto di informazioni e di regole tutt'altro che trasparente.

Si tratta, infatti, di effettuare:

- una valutazione dei risultati del 2002 in rapporto con gli obiettivi programmatici;

- un confronto con quanto è accaduto negli altri paesi dell'Unione monetaria;
- un'analisi, anch'essa comparata, degli effetti sui conti pubblici dello sfavorevole andamento economico e perciò del grado di aggiustamento dei principali saldi "depurati dal ciclo";
- ed infine, ma non meno importante, una valutazione delle tendenze di fondo, strutturali, dei conti pubblici, depurando le tendenze di medio periodo dagli aggiustamenti transitori.

Con riguardo al primo aspetto, il confronto tra risultati ed obiettivi evidenzia, per il 2002, scarti ragguardevoli.

Per il rapporto indebitamento/PIL, pari, come si è detto, al 2,3%, l'obiettivo posto dal Dpef del luglio 2001 (e confermato fino alla Relazione trimestrale di cassa dell'aprile 2002) era dello 0,5%; successivamente, il Dpef 2003-06 del luglio 2002, prendendo atto del negativo andamento del quadro macroeconomico aveva proposto un preconsuntivo dell'1,1%, elevato, poi, al 2,1% nel settembre scorso, in sede di presentazione della Relazione previsionale e programmatica per il 2003.

Analogamente, per il rapporto avanzo primario/PIL, pari a consuntivo al 3,4%, l'obiettivo originario, ancora confermato nella Relazione trimestrale di cassa dell'aprile 2002, era del 5,1%; il Dpef 2003-06 del luglio 2002 ridimensionò l'obiettivo al 4,7%, mentre lo scorso autunno, in sede di presentazione della Relazione previsionale e programmatica per il 2003, era stato indicato un preconsuntivo del 3,8%.

Una situazione diversa, come già ricordato, riguarda il rapporto debito/PIL, risultato pari al 106,7%; infatti, in questo caso, i documenti programmatici avevano messo in conto risultati peggiori: il Dpef 2003-06 del luglio 2002 aveva indicato un target del 108,5%, valore di circa 1 punto inferiore a quello prefigurato lo scorso autunno, in sede di stesura della Relazione previsionale e programmatica per il 2003 e di presentazione dell'aggiornamento al Programma di stabilità (109,4%).

Se, dunque, l'andamento della finanza pubblica italiana nel 2002 dovesse essere valutato rispetto agli obiettivi programmatici, gli esiti dovrebbero essere giudicati deludenti.

Tuttavia, è utile chiedersi se ed in che misura avrebbe potuto esser fatto di più rispetto a quanto realizzato. Giova, al riguardo, verificare la *performance* relativa della finanza pubblica italiana, effettuando un confronto con i risultati conseguiti dagli altri paesi europei.

Se si guarda allo scarto tra l'aggiustamento realizzato nel 2002 da ciascun paese e quello realizzato in media nell'area euro, il comportamento della finanza pubblica italiana appare buono. Anche grazie alla revisione in peggio dei dati del 2001 e alle molte misure transitorie adottate, l'Italia ha comunque ridotto il suo disavanzo in rapporto al PIL, risultato che non si riscontra per l'insieme dell'area euro e, a maggior ragione, per i due principali paesi, Germania

e Francia, nei quali, di contro, il deficit ha oltrepassato il 3%, divenendo dunque "eccessivo" (in misura più marcata per la Germania).

1.4 Un ulteriore profilo sotto il quale è utile leggere l'andamento dei conti pubblici è quello del ciclo economico. Nel 2002 le condizioni dell'economia europea sono peggiorate significativamente. Nell'area euro l'*output gap*, (cioè la differenza tra il prodotto effettivo e quello potenziale, tipica misura dell'effetto ciclico) è divenuto negativo, soprattutto a motivo dell'insoddisfacente evoluzione congiunturale di Germania e Italia, dove il *gap,* così come misurato dalla Commissione europea, è stato pari rispettivamente a –0,9 e –0,5% del prodotto potenziale (a fronte di –0,3% per la media dell'area euro). Ma la riduzione delle entrate e l'aumento delle spese pubbliche al netto degli interessi sono andati oltre quello che sarebbe stato giustificato dal peggioramento del quadro macroeconomico. Dunque, se si considera, come è consuetudine, quale indicatore di orientamento della politica di bilancio, la variazione del saldo primario aggiustato per il ciclo, si riscontra come il 2002 sia stato un anno dal tono espansivo. Ciò rappresenta solo in parte una novità; negli ultimi anni, infatti (1999-2001), la politica fiscale nell'area euro aveva avuto carattere espansivo ma pro-ciclico: in altre parole la fase alta del ciclo economico, quando il prodotto interno era al di sopra del suo livello potenziale, non è stata sfruttata per condurre i bilanci pubblici in quella zona di sostanziale pareggio che rappresenta l'obiettivo del Patto di stabilità e di crescita, con ciò mancando di aggredire, in un momento ben più favorevole, i punti critici della spesa pubblica (essenzialmente connessi all'invecchiamento della popolazione). Nel 2002 la politica fiscale nell'area dell'euro è divenuta espansiva-anticiclica, nel senso che l'avanzo primario aggiustato per il ciclo economico è diminuito mentre l'*output gap* diventava negativo cioè il PIL effettivo scendeva sotto il suo livello potenziale. La situazione italiana non sembra essersi differenziata sensibilmente da quella dell'intera area euro fino al 2001: nel triennio 1999-2001 anche in Italia si è avuta, infatti, una politica fiscale espansiva pro-ciclica. Nel 2002, invece, essa è divenuta restrittiva pro-ciclica, nel senso che si è comunque conseguito un miglioramento del saldo primario "depurato" pur in presenza di condizioni macroeconomiche avverse.

L'analisi dello stato dell'economia e la considerazione del fatto che nel 2002, in Italia, a differenza di quanto registrato nella totalità degli altri paesi Uem, si sia registrato un miglioramento del saldo primario aggiustato per il ciclo (rispettivamente dal 3,3% al 3,6% in rapporto al PIL per l'Italia e dall'1,8% all'1,5% per la media Uem) porterebbe a rafforzare il giudizio positivo che il mero confronto dei saldi effettivi di finanza pubblica aveva già suggerito.

Tale conclusione, tuttavia, va temperata alla luce di almeno due considerazioni: l'evidente deterioramento della relazione tra crescita economica e saldi di finanza pubblica ed il carattere non strutturale della correzione.

Quanto al primo aspetto, un segnale preoccupante delle tendenze di fondo dei conti pubblici è sinteticamente espresso dall'evidenza che il minore aggiustamento comunque realizzato dall'Italia rispetto agli obiettivi programmatici, in termini di saldi, risulta superiore a quanto sarebbe stato giustificato dalla minore crescita rispetto alle previsioni. Sorregge tale osservazione il riferimento alle relazioni usualmente utilizzate in sede di Commissione europea, dove si considera generalmente che ad 1 punto di minore crescita economica corrisponda un peggioramento di circa 0,5 punti del rapporto deficit/PIL. E, dunque, nel caso dell'Italia, come rileva la Commissione europea nel suo recente rapporto sulle finanze pubbliche dell'area Uem, circa due terzi del minor aggiustamento del saldo è da ricondurre a fattori diversi dal rallentamento dell'economia. Del resto, nel 2002, l'avanzo primario aggiustato per il ciclo è risultato inferiore di ben 2 punti percentuali all'obiettivo fissato nel Programma di stabilità del novembre 2001 (3,6% a fronte del 5,6%).

Quanto al secondo aspetto, le riserve sulla portata del riequilibrio dei conti pubblici attuato nel 2002 si accentuano ove si analizzi il consuntivo sotto il profilo qualitativo, depurando i saldi non soltanto dagli effetti del ciclo economico ma anche da quelli di misure a carattere transitorio. Come è stato già accennato e come viene più oltre documentato in dettaglio, nel corso del 2002 molti e diversi sono stati i provvedimenti con effetti temporanei, giustificati anche dall'esigenza di non intaccare il reddito disponibile permanente e deprimere così domanda aggregata e livelli di produzione. Considerando che aumenti di entrata e tagli di spesa transitori erano presenti per circa lo 0,5% del PIL anche nei conti del 2001 (1,5% nel 2002), se ne deduce che il saldo di bilancio che meglio esprime le condizioni di fondo della finanza pubblica nel biennio 2001-02 non avrebbe segnato alcun sostanziale miglioramento tra 2001 e 2002 restando, in entrambi gli anni, su un valore (come rapporto indebitamento/PIL) non inferiore al 3,5%, evidenziando la dimensione critica del necessario processo di sostituzione di tali interventi transitori nella prospettiva di breve/medio periodo.

1.5 La finanza pubblica italiana attraversa oggi una fase delicata, comune ad altri importanti paesi europei. Ma, come è noto, per Francia e Germania assai minore è il peso del debito e meno stringenti sono, in prospettiva, i riflessi sulla spesa dell'invecchiamento della popolazione. In Italia, dopo il rimarchevole aggiustamento che ha consentito di guadagnare l'ammissione, sin dall'avvio, alla terza fase dell'Unione monetaria, la politica di risanamento ha

registrato una battuta d'arresto. L'azione di bilancio sembra essersi preoccupata più di svolgere un ruolo di stimolo della crescita economica che di completare il percorso di riequilibrio dei conti pubblici (previsto, inizialmente, al 2003 con il sostanziale azzeramento del deficit effettivo).

Come osservato, il deterioramento in atto sembra andare oltre gli effetti avversi della congiuntura. Ciò si osserva nell'andamento del saldo primario depurato dagli effetti del ciclo economico: nel triennio 1998-2000 (quindi su un arco temporale che esclude l'eccezionale livello conseguito nell'anno di ammissione all'UEM, il 1997) esso si è collocato in media poco al di sotto del 5% (non tenendo conto, per il 2000, dei proventi Umts) mentre nell'ultimo biennio è risultato pari al 3,5%.

Il ciclo economico rende, comunque, difficile il perseguimento di criteri di gestione del bilancio pubblico ispirati all'obiettivo di un riequilibrio di medio periodo con caratteri di continuità. Un certo allentamento della *fiscal policy* era, peraltro, già riscontrabile nella fase immediatamente successiva allo sforzo eccezionale compiuto per assicurare all'Italia l'ingresso nella UEM. La spesa corrente primaria dovrebbe, tuttavia, essere mantenuta in quel corridoio compreso tra il tasso di crescita dei prezzi ed il tasso di crescita nominale del PIL, in modo da preservarne il valore reale ma abbassarne gradualmente l'incidenza sul prodotto interno lordo, accompagnando tale processo con una meno che proporzionale riduzione della pressione fiscale.

Lo stesso Consiglio europeo, nell'esaminare il programma di medio termine dell'Italia, ha espresso l'avviso che l'obiettivo, assai desiderabile, di un allentamento della pressione fiscale e contributiva appare credibile solo se perseguito congiuntamente a quello di un forte contenimento delle spese pubbliche correnti e ha sottolineato, in particolare l'esigenza, per un paese altamente indebitato come l'Italia, di assicurare una riduzione del rapporto debito/PIL progressiva e ad un ritmo adeguato. Perchè ciò possa avvenire è necessario riportare e mantenere ad un livello elevato l'avanzo primario, anche in considerazione delle forti pressioni che l'invecchiamento della popolazione eserciterà su grandezze rilevanti della spesa pubblica, in primo luogo pensioni e sanità.

La complessità della situazione italiana risalta con buona evidenza quando si osservi l'andamento della spesa pubblica al netto degli interessi, come incidenza sulla ricchezza prodotta, nei principali paesi dell'Unione monetaria europea. Ne emerge, innanzitutto, che l'Italia si colloca ad un livello significativamente più basso di quello della Germania e della media UEM (44,1 % nel 2002), mentre la Francia mostra un'incidenza della spesa primaria sul PIL persino superiore al 50%. Inoltre, nell'ultimo quinquennio quasi nessun paese è stato in grado di ridurre la spesa, se si eccettuano la Spagna (che, dopo l'Irlanda, è anche il paese con il

livello più modesto), l'Austria e la Finlandia. Nell'area euro essa è cresciuta di 4 decimi di PIL. E' aumentata anche in Italia, di 2 decimi di prodotto (come in Francia e Germania). Tutto ciò, se non evidenzia la incomprimibilità della spesa pubblica primaria italiana, certo mette in luce la difficoltà di governarla. Ove si passasse poi ad analizzarla nella sua composizione si trarrebbero, come è d'altra parte noto, motivi ulteriori per dubitare della possibilità che, nell'insieme, essa possa esser costretta ad una decisa decelerazione e si avrebbe conferma, invece, dell'urgenza di un significativo processo di riorientamento qualitativo.

1.6 Lo schema di *fiscal policy* proposto negli ultimi anni sembra aver riposato , da un lato, sull' idea che una riduzione significativa della pressione fiscale sia in grado di autofinanziarsi attraverso lo stimolo che le minori distorsioni della tassazione provocano all'economia; dall'altro su una strategia di misure volte a migliorare l'efficienza della gestione del patrimonio pubblico o alla creazione di canali paralleli, fuori dei confini del fabbisogno e dell'indebitamento, per il finanziamento degli investimenti pubblici. Sembrano dunque essersi contrapposte due diverse modalità di conduzione della politica di bilancio: la prima caratterizzata da una sorta di "aggiustamento fine" intorno ai progressi realizzati nel periodo precedente, con limitate correzioni della pressione fiscale in quanto consentite dalla riduzione del peso della spesa per interessi; la seconda, caratterizzata dall'annuncio di tagli robusti del carico fiscale, da misure di dismissione patrimoniale affidate a operazioni di cartolarizzazione (securitisation), dalla creazione di canali "paralleli" per il finanziamento degli investimenti pubblici. Questa seconda impostazione appare ancora delineata in modo non definitivo sotto il profilo dei tempi e delle modalità di attuazione (decreti legislativi) e degli strumenti di copertura (da individuare nelle decisioni di bilancio annuali) per quanto attiene alla politica fiscale. Per quanto attiene alla strategia di *securitisation* per le dismissioni immobiliari è intervenuta una prima determinazione positiva in sede europea (Eurostat, ESA95, Manual on government deficit and debt. Securitisation operations undertaken by general government, Part V, maggio 2003) che fissa condizioni e modalità per l'ammissibilità di queste operazioni. La adozione di regole in sede di Unione Europea che determinino i criteri per la accettabilità di canali paralleli alla gestione statale per il finanziamento degli investimenti pubblici (attraverso strumenti analoghi a quelli disciplinati, in Italia, dal decreto legge n. 63/2002 convertito in legge n. 112/2002, quali la Cassa depositi e prestiti e le società Patrimonio spa e Infrastrutture spa) è un tema indicato dal Ministro dell'economia fra quelli da porre in sede Ecofin, nel semestre di Presidenza italiana.

1.7 In primo luogo è da verificare - sulla base in particolare delle raccomandazioni dell'Unione Europea - la sostenibilità del percorso di attuazione della riforma fiscale affidata ad una forte riduzione della pressione fiscale; valutando la compatibilità finanziaria in un contesto caratterizzato, da un lato, dall'accentramento verso l'Europa (implicito nel Patto di stabilità e di crescita) e, dall'altro, dal decentramento di una serie di scelte di politica di bilancio di carattere interno (nel contesto non ancora definito del federalismo fiscale).

Per quel che riguarda le operazioni sul patrimonio immobiliare, ferma restando la necessità di conformarsi alle regole europee, appare necessario valutare entro quale arco temporale di medio periodo possano essere conseguiti risultati incisivi, distinguendo l'impatto sullo stock del debito da quello sul fabbisogno; per quanto attiene alla "esternalizzazione" dei canali per il finanziamento degli investimenti pubblici resta l'esigenza, sempre nei limiti e con i criteri definiti in sede europea, di definire modalità trasparenti di contabilizzazione ponendo precisi confini fra operazioni che incidono, comunque, sui conti del settore pubblico e operazioni recate, in contabilità economica nazionale, da distinti conti istituzionali.

La conferma del disegno programmatico testimoniato dall'avanzamento in sede parlamentare del complesso pacchetto di leggi delega (legge n. 53/2003 in materia di istruzione; legge n. 80/2003 in materia di riforma fiscale; legge n. 30/2003 in materia di mercato del lavoro; disegno di legge A.C. 2145, in materia previdenziale) richiede, dunque, una approfondita riconsiderazione delle condizioni di compatibilità economica e finanziaria di medio periodo, soprattutto alla luce delle significative modifiche di segno negativo del quadro di riferimento originariamente proposto con il Dpef per il 2002-06 (luglio 2001). Da quanto sopra osservato la complessità delle scelte è accentuata proprio dall'alta incidenza delle misure una tantum utilizzate nel triennio 2001-2003 che sono state accompagnate da un rinvio delle difficili decisioni di correzione dei settori critici della spesa (in primo luogo sanità e pensioni). Sotto questo aspetto assume rilievo particolare l'impostazione della manovra di finanza pubblica per il 2004 che, già nelle proiezioni del governo proposte con il Programma di stabilità del novembre scorso, incorporava interventi correttivi di dimensioni assai rilevanti.

Il compito di definire in modo rigoroso i termini di riferimento dell'azione di finanza pubblica per il medio periodo è affidato, in primo luogo, al prossimo Dpef dal quale dovrebbero emergere le risposte a quesiti di grande rilevanza (quadro tendenziale dei conti pubblici ed obiettivi programmatici anche alla luce della più recente reinterpretazione delle regole del Patto di stabilità che mirano a tenere in maggiore evidenza gli andamenti strutturali e di fondo piuttosto che quelli effettivi).

La definizione dei livelli essenziali delle prestazioni legate ai diritti sociali, la definizione degli strumenti del federalismo fiscale (ancora in una fase di prima elaborazione) e la precisazione del percorso di attuazione della riforma fiscale, la proiezione pluriennale degli equilibri della finanza previdenziale, dovrebbero essere precedute, nel Dpef, da una previsione programmatica di medio periodo, capace di darsi carico degli equilibri strutturali della finanza pubblica; questa previsione programmatica potrebbe offrire un quadro di riferimento per la copertura, in concreto affidata ai decreti legislativi ed alle decisioni annuali di bilancio della riforma fiscale e delle riforme del Welfare approvate in questa XIV legislatura.

2. La politica di bilancio per il 2002.

2.1 Il Documento di programmazione economico-finanziaria del luglio 2001 aveva formulato una proiezione programmatica di crescita del PIL per il 2002 pari al 3,1% in termini reali, indicando nello 0,5% del PIL l'obiettivo di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche. La Relazione Previsionale e Programmatica del settembre e l'aggiornamento del Programma di stabilità del novembre 2001 riconducevano la previsione della crescita al 2,3% - valore significativamente più elevato delle proiezioni a quel momento proposte dalla Commissione europea, dal Fondo Monetario e dall'OCSE - mentre confermavano l'obiettivo di finanza pubblica.

Alla luce della "fiacchezza delle condizioni economiche", la Raccomandazione della Commissione europea sul programma aggiornato di stabilità dell'Italia – trasmessa al Consiglio all'inizio del 2002 – sembrava aderire all'impostazione prescelta dalla maggior parte dei paesi negli aggiornamenti dei programmi di stabilità 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.

La manovra di bilancio per il 2002, si caratterizzava, infatti, per una scelta che privilegiava misure correttive del disavanzo in grado di incidere limitatamente, in senso restrittivo, sul reddito disponibile delle famiglie e che si affidava prevalentemente e deliberatamente ad entrate di natura non strutturale. La manovra era completata da misure di sostegno dello sviluppo, queste di natura permanente.

Essa ha trovato 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 n. 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 n. 347 del 2001 (convertito con la legge 16 novembre 2001, n. 405) in materia di spesa sanitaria, del decreto legge n. 350 del 2001 (convertito con la legge 23 novembre 2001, n. 409) contenente disposizioni per l'introduzione dell'euro, in materia di tassazione dei redditi di natura finanziaria e di emersione di attività detenute all'estero.

Il complesso delle misure correttive per il 2002 era atteso produrre effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche per circa 17 miliardi di euro, dei quali circa 9,3 miliardi destinati a ridurre il disavanzo tendenziale e circa 7,7 miliardi euro per finanziare gli interventi per lo sviluppo.

Il più ampio contributo alla produzione di tali effetti era attribuito:

- all'innovativa procedura di "cartolarizzazione" per la cessione di immobili pubblici (oltre 7 miliardi di euro);
- agli effetti degli incentivi per l'emersione delle attività "sommerse" (poco più di un miliardo di euro);
- alla regolarizzazione dei capitali detenuti all'estero (c.d. "scudo fiscale") e al nuovo regime fiscale per gli interessi percepiti da soggetti non residenti sui titoli emessi in Italia (circa 1,25 miliardi di euro);
- alle norme di rafforzamento del Patto di stabilità interno (1,5 miliardi di euro);
- a riduzioni della spesa primaria (circa 2 miliardi di euro), in particolare in materia di spesa sanitaria;
- alla 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 riguardavano 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 erano, invece, previste riduzioni del costo del lavoro e sgravi per i nuovi assunti (0,72 miliardi di euro). Erano, infine, disposti interventi per l'occupazione, il Mezzogiorno, le infrastrutture e gli incentivi alle imprese (1,19 miliardi di euro).

2.2 La Relazione trimestrale di cassa dell'aprile 2002 – consueta occasione di "assestamento" delle proiezioni sui conti pubblici per l'anno in corso – confermava, ancora una volta,

l'ambizioso obiettivo di indebitamento netto, nonostante l'accertamento di un fabbisogno di cassa del settore statale superiore alle attese. Nello stesso mese, il governo presentava il d.l. n. 63 del 2000 (convertito con la legge 15 giugno 2002, n. 112) 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, senza peraltro informazioni sufficienti per valutare i riflessi sui conti pubblici delle nuove disposizioni.

A partire dal mese di giugno, il quadro degli obiettivi economici e di finanza pubblica per il 2002 veniva significativamente ridimensionato, alla luce dell'accertato peggioramento delle tendenze in atto e delle revisioni di segno negativo apportate dall'Istat ai consuntivi del 2001. Anche una decisione dell'EUROSTAT in materia di cartolarizzazioni contribuiva a rendere più stringenti le condizioni per gli interventi correttivi. Prendendo atto di tali tendenze, il Dpef 2003-2006, nel luglio scorso, abbassava di un punto la previsione di crescita reale del PIL per il 2002 (dal 2,3 all'1,3%) ed elevava all'1,1% l'obiettivo di indebitamento netto (dal precedente 0,5%), anche come riflesso della correzione peggiorativa del consuntivo 2001 (dall'1,4 al 2,2%) indotta soprattutto da una più approfondita rilevazione della spesa sanitaria.

In quella fase – nonostante l'ampia revisione proposta dal governo - la Corte (in occasione della audizione parlamentare sul Dpef) riteneva di dover sottolineare l'elevato rischio che, senza interventi correttivi solleciti, i conti pubblici del 2002 si chiudessero con risultati ben più sfavorevoli.

Il negativo esito dell'autoliquidazione delle imposte nel mese di luglio confermava la fondatezza di tali preoccupazioni, con un forte balzo del fabbisogno di cassa del settore statale. Il governo interveniva, entro settembre, con misure di contenimento di diversa natura:

- con il DL n. 138/02 (convertito dalla legge n.178/02) veniva bloccato il ricorso automatico agli sgravi a sostegno dell'occupazione e degli investimenti nelle aree depresse ed era disposto il versamento di un anticipo sugli incassi dei tributi iscritti a ruolo, a carico dei concessionari della riscossione;
- con il DL n. 209/02 (convertito dalla legge n. 265/02) erano introdotte norme correttive in materia di tassazione delle imprese, destinate ad arginare la forte flessione, soprattutto dell'Irpeg;
- con il DL n. 194/02 (convertito dalla legge n. 246/02) venivano introdotte misure straordinarie di controllo degli impegni e dei pagamenti del bilancio dello Stato.

Le correzioni apportate non erano, tuttavia, in grado di contrastare appieno il deterioramento dei conti pubblici, in parte derivante da un rallentamento dell'economia mondiale più pesante delle attese.

Con la Nota di aggiornamento al Dpef 2003-2006 e con la Relazione Previsionale e Programmatica per il 2003, veniva proposta una ulteriore revisione del preconsuntivo 2002: il tasso di crescita del PIL era abbassato allo 0,6% (rispetto al 3,1 iniziale e all'1,3 del Dpef), l'indebitamento netto era elevato al 2,1% (rispetto allo 0,5 iniziale e all'1,1 del Dpef), il rapporto debito/PIL era previsto in leggero aumento rispetto alla stima del Dpef (109,4 contro 108,5%).

Infine, la necessità di intervenire ancora sulle tendenze dell'indebitamento netto e, in misura ancora maggiore, sul fabbisogno di cassa e sul debito pubblico, induceva il governo ad adottare nuove misure correttive negli ultimi giorni del 2002. In particolare, con riguardo agli effetti sull'indebitamento netto e sul fabbisogno, il DL n. 282/02 (convertito dalla legge n.27/03) elevava l'aliquota dell'anticipo richiesto ai concessionari della riscossione, disponeva, in attuazione di una decisione comunitaria in materia di fusioni e aiuti di Stato, la restituzione da parte delle banche delle agevolazioni concesse con la legge n. 461/98 e, infine, perfezionava una cessione straordinaria di immobili a Fintecna.

Con riguardo, invece, ai riflessi sul debito pubblico (e non sull'indebitamento e sul fabbisogno) – oltre alla dismissione della residua partecipazione dello Stato in Telecom Italia – la correzione di gran lunga più rilevante è derivata dall'operazione di concambio dei titoli detenuti dalla Banca d'Italia a seguito della riforma del conto corrente di tesoreria intervenuta nel 1993. L'operazione, autorizzata dalla legge finanziaria per il 2003, ha prodotto effetti al 30 dicembre 2002, consentendo una riduzione del valore nominale del debito di 23,9 miliardi di euro, pari a poco meno di due punti percentuali in termini di rapporto debito/PIL.

2.3 Come già osservato, sia nell'ambito della manovra di finanza pubblica impostata nell'autunno-inverno 2001 che tra i provvedimenti disposti nel corso del 2002 per fronteggiare il peggioramento dei saldi, molto elevata è risultata l'incidenza degli interventi con effetti prevalentemente transitori (tavola 1).

Con riguardo alla manovra di bilancio sono certamente misure temporanee:

- le entrate derivanti dalle operazioni di cartolarizzazione e vendita di immobili che hanno migliorato i saldi per 10,8 miliardi;

- le imposte sostitutive ricollegabili al rientro dei capitali dall'estero (1,5 miliardi di euro) ed alla rideterminazione del valore delle azioni non negoziate, dei terreni e dei fondi (1,7 miliardi di euro).

Con riguardo, invece, ai provvedimenti assunti in corso d'anno, il carattere di *una tantum* è riferibile a:

- la vendita straordinaria di immobili effettuata dal Ministero dell'Economia alla società Fintecna (0,5 mld di euro);
- l'anticipo sull'acconto richiesto, a fine anno, alle società petrolifere (0,8 miliardi di euro);
- la restituzione da parte del sistema bancario delle agevolazioni fiscali ricollegabili alla cosiddetta "legge Ciampi", dichiarate illegittime dalla Commissione europea (0,7 mld di euro);
- la cartolarizzazione di crediti Inps (cosiddetta Inps 3), per 1,3 mld di euro;
- la cartolarizzazione di crediti vantati dalla Cassa depositi e prestiti nei confronti di imprese di pubblica utilità (3,2 miliardi di euro);
- il cosiddetto decreto blocca-spese (2,1 miliardi di euro);
- l'operazione di swap su interessi (1,9 miliardi di euro).

Complessivamente si può stimare che la riduzione dell'indebitamento netto della PA attribuibile al menzionato insieme di misure sia stata dell'ordine di un punto e mezzo di PIL (era stata pari a circa 0,5 punti di PIL nel 2001); ancora più ragguardevoli sono stati i riflessi in termini di fabbisogno del settore statale (intorno a due punti) ed eccezionalmente significativi quelli sullo stock di debito (circa 3,9 punti), soprattutto per il peso assunto dalla già più volte citata misura, a carattere strettamente contabile (senza effetti sui indebitamento e fabbisogno), dello swap di titoli tra Ministero dell'Economia e Banca d'Italia autorizzato dall'art. 65 della legge finanziaria per il 2003.

Tav. 1

(miliardi di euro)

PRINCIPALI OPERAZIONI A CARATTERE NON PERMANENTE CON EFFETTI SUI CONTI PUBBLICI 2002

Tipo di operazioni	***Effetti su***		
	Indebitamento PA	Fabbisogno SS	Debito
Operazioni previste dalla manovra per il 2002			
Cartolarizzazione immobili (Scip1)	2,2	2,2	2,2
Cartolarizzazione immobili (Scip2)	6,6	6,6	6,6
Altre dismissioni immobiliari	1,5	0,3	1,5
Emersione attività detenute all'estero	1,5	1,5	1,5
Rideterminazione valore azioni, terreni e fondi	1,7	1,7	1,7
Totale	*13,5*	*12,3*	*13,5*
-in % del PIL	*1,1*	*1,0*	*1,1*
Operazioni non previste dalla manovra per il 2002			
Vendita straordinaria di immobili a Fintecna dal MEF	0,5	0,5	0,5
Cartolarizzazione crediti Inps 3	0	1,3	1,3
Cartolarizzazione crediti Cdp	0	3,2	3,2
Anticipi concessionari della riscossione	1,2	1,2	1,2
Anticipo sull'acconto delle compagnie petrolifere	0	0,8	0,8
Restituzione da parte delle banche agevolazioni legge Ciampi	0,7	0,7	0,7
Decreto blocca-spese	2,1	1,8	2,1
Swap interessi	1,9	1,9	1,9
Concambio Tesoro- BI	0	0	23,9
Totale	*6,4*	*11,4*	*35,6*
- in % del PIL	*0,5*	*0,9*	*2,8*
Totale	**19,9**	**23,7**	**49,1**
- in % del PIL	***1,6***	***1,9***	***3,9***

3. Un tentativo di verifica dell'efficacia dei provvedimenti correttivi.

3.1 Dalla sintetica ricostruzione esposta emerge come la vicenda del 2002 sia stata segnata da una revisione degli obiettivi originari di finanza pubblica inconsueta per frequenza e dimensioni; e da una contestuale successione di provvedimenti correttivi distribuiti nell'intero arco dell'anno e che hanno prodotto effetti, per entità e qualità, diversi da quelli prospettati in sede di legge finanziaria per il 2002.

Una incidenza tanto rilevante dell'azione discrezionale del governo, intesa a ricondurre verso gli obiettivi programmatici le tendenze di spese ed entrate pubbliche, induce ad analizzare con attenzione i principali provvedimenti assunti, allo scopo di proporre valutazioni sull'efficacia degli interventi e sulla rispondenza degli stessi agli obiettivi perseguiti.

L'esame dei provvedimenti deve avere a riferimento almeno due finalità principali:

- verificare se gli effetti attesi (come esplicitati e quantificati, per lo più, nelle relazioni tecniche) abbiano trovato attuazione;
- misurare il grado di permanenza o di transitorietà degli interventi correttivi, al fine di un più trasparente quadro di riferimento dei conti pubblici nell'orizzonte di medio periodo.

La presentazione dei provvedimenti normativi o amministrativi destinati a produrre riflessi sui conti pubblici è corredata, assai più che nel passato, da valutazioni quantitative sugli effetti attesi costruite, sovente, su articolate relazioni tecniche, nelle quali sono esplicitate le ipotesi e i parametri alla base delle stime. In tale contesto è consuetudine che Parlamento, istituzioni indipendenti, organismi internazionali e centri di ricerca sottopongano a verifica la consistenza di dette valutazioni, eventualmente avanzando stime alternative. Quanto avviene nella fase di presentazione e approvazione dei provvedimenti non trova, peraltro, riscontri adeguati nella fase di verifica del funzionamento effettivo degli interventi attuati.

Si tratta di una lacuna informativa che preclude un giudizio accurato sull'andamento dei conti pubblici, non consente di attribuire correttamente i risultati conseguiti ai diversi fattori determinanti e priva governo e parlamento di conoscenze essenziali sull'efficacia o meno degli strumenti a disposizione per operare sulla finanza pubblica. La lacuna ha, peraltro, solide attenuanti. Le analisi necessarie si rivelano, infatti, assai complesse, spesso precluse dalle attuali appostazioni in bilancio delle specifiche voci di spesa o di entrata o dalle insufficienze delle relazioni tecniche.

Nella relazione dello scorso anno, sulla scorta di una specifica indagine, la Corte[1] aveva rilevato come l'Amministrazione finanziaria non fosse, nel complesso, attrezzata per condurre puntuali analisi per valutare, a consuntivo, i risultati di singole misure legislative o amministrative.

Alla sollecitazione della Corte è seguito, da parte dell'Amministrazione delle finanze, l'avvio di una attività di monitoraggio di alcuni dei provvedimenti di maggiore rilievo diretta a misurarne gli effetti in termini di gettito e di altri parametri di efficacia.

Si tratta di sviluppi positivi che vanno nella direzione di fornire allo stesso governo elementi di conoscenza indispensabili per le scelte di politica economica. Essi aprono, inoltre, un utile terreno di confronto, al quale la Corte è fortemente interessata.

Con la presente Relazione la Corte ha ritenuto opportuno, nonostante le difficoltà di diversa natura, sottoporre autonomamente a verifica l'efficacia di alcune concrete misure di intervento della manovra di bilancio per il 2002. E ciò nella logica, propria della Corte, di una specifica e più attenta considerazione degli esiti concreti della gestione degli strumenti dell'intervento pubblico, rispetto alla mera valutazione ex ante di stime e proiezioni, che meno appartiene alla "cultura" dell'Istituto.

Il percorso metodologico necessario per svolgere tali complesse analisi non è riconducibile a schemi omogenei, richiedendo approcci diversi a seconda della tipologia dei provvedimenti sottoposti a verifica.

Qui preme porre in luce come le valutazioni sinteticamente riportate nei paragrafi seguenti siano il frutto di una linea di indagini innovativa e, come tale, esposta alle esigenze di una messa a punto continuativa e al contributo indispensabile delle amministrazioni pubbliche . Al riguardo va sottolineato che opportune intese con la Ragioneria Generale dello Stato – già concordate nelle linee generali – potrebbero consentire futuri sostanziali progressi, attraverso una maggiore attenzione alla elaborazione delle relazioni tecniche, al loro adeguamento agli emendamenti dei provvedimenti originari o dei parametri di riferimento e, soprattutto, alle indispensabili modifiche alle tecniche di iscrizione in bilancio dei provvedimenti (così da evidenziare gli effetti specifici delle misure di intervento, isolandoli dall'andamento tendenziale).

---

[1] Deliberazione n.22/2202/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato: *Analisi dei risultati conseguiti con le entrate tributarie negli anni 2000 e 2001 in termini di recupero di materia imponibile evasa.*

3.2 Al momento dell'approvazione parlamentare della manovra di bilancio per il 2002 la Corte (*Relazione sulla tipologia delle coperture adottate nelle leggi dell'ultimo quadrimestre del 2001*, trasmessa al Parlamento nel mese di marzo 2002) ha posto in rilievo come la parte quantitativamente e qualitativamente preponderante dell'intera manovra fosse 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 direttamente 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, dunque, non si sottraeva 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, caratterizzavano le analisi effettuate presso organismi internazionali e centri di ricerca.

La stessa Corte, pertanto, esercitava il consueto ruolo di valutatore ex ante dei possibili esiti dei principali provvedimenti della manovra finanziaria per il 2002 (si veda la relazione quadrimestrale citata).

Di seguito si fornisce, invece, una sintetica illustrazione delle verifiche svolte sull'efficacia di alcune delle più significative misure adottate nell'ambito della manovra, sulla base di un "controllo successivo" da sviluppare ed affinare nella base informativa e nella metodologia.

Le analisi condotte riguardano, in particolare, le misure relative alla dismissione e cartolarizzazione degli immobili pubblici; all'emersione delle attività detenute all'estero; alla rideterminazione dei valori di acquisto delle azioni negoziate nei mercati non regolamentati; al rafforzamento del Patto di stabilità e di crescita ed al contenimento degli acquisti di beni e servizi da parte della Pubblica amministrazione. All'insieme di tali misure era stato attribuito, nelle valutazioni ufficiali, oltre il 70% degli effetti lordi (aumenti di entrate e riduzioni di spese) della manovra complessiva.

La scelta dei provvedimenti da sottoporre a verifica ex post non è, peraltro, ispirata al solo criterio dell'incidenza quantitativa. Si tratta, infatti, di strumenti di intervento che offrono

anche l'occasione per porre in evidenza la diversa natura delle difficoltà di lettura dei risultati. La manovra per il 2002, come ogni manovra di bilancio, si presenta necessariamente composita: vi sono interventi che, di incerta valutazione all'atto dell'approvazione, consentono una puntuale misurazione ex post dei risultati, in virtù di una specifica evidenziazione nei bilanci (vendite e cartolarizzazione di immobili, rimpatrio di capitali, imposta sostitutiva sul valore delle partecipazioni non negoziate); vi sono, invece, provvedimenti per i quali il riscontro degli esiti, in assenza di capitoli di bilancio ad hoc, non può che fondarsi su informazioni indirette, spesso parziali (come nei casi del patto di stabilità interno e del programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi). E, in proposito, giova sottolineare come l'esigenza di valutare le manovre negli effetti complessivi sul conto delle amministrazioni pubbliche, e non sul solo bilancio dello Stato, sia ostacolata proprio dalla difficoltà di disporre, tempestivamente ed esaurientemente, di informazioni relative agli enti decentrati.

3.3 Il primo provvedimento, relativo alla **cartolarizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico** era stato disciplinato con gli artt. 11-16 della legge n. 409/2001 di conversione del DL n. 351/2001. Era prevista la cessione degli immobili dello Stato, dei Monopoli di Stato e di alcuni enti pubblici territoriali e non territoriali ad una società veicolo (Scip) da costituire all'uopo, la quale, avvalendosi anche di una serie di agevolazioni fiscali, avrebbe potuto emettere e collocare sul mercato titoli obbligazionari da rimborsare utilizzando le future entrate derivanti dalla gestione e dalla successiva vendita degli immobili medesimi.

Nella Relazione Tecnica (RT) il valore complessivo degli immobili alienabili veniva valutato in circa 31 miliardi di euro (di cui 23,2 miliardi di immobili dello Stato e 7,7 miliardi di altri enti pubblici), ma solo una quota pari a circa il 60% (19 miliardi di euro) era ritenuta effettivamente cartolarizzabile nel periodo 2001-04.

Sulla base delle ipotesi formulate, la RT stimava proventi pari a 2,1 miliardi nel 2001, 7,7 miliardi nel 2002, 7,2 miliardi nel 2003 e 1,5 miliardi nel 2004.

Sono state sinora condotte due operazioni principali: cosiddette Scip1 e Scip2. Secondo i dati diffusi dal Ministero dell'economia e delle finanze, da ultimo in sede di audizione parlamentare[2], la prima operazione (Scip1) ha visto l'emissione di 2,2 miliardi di titoli a fronte di un portafoglio di 27250 immobili a carattere residenziale e 262 palazzi ad uso commerciale provenienti dall'Enpals; dall'Inail; dall' Inpdap; dall' Inps; dall'Ipost; dall'Ipsema. Per quanto riguarda invece la seconda operazione (Scip2), l'importo dell'emissione è stato pari a 6,6

[2] Si veda l'Audizione del Direttore generale Prof. D. Siniscalco del 18 marzo 2003 presso la Commissione Bilancio del Senato

miliardi di euro a fronte di un portafoglio immobiliare costituito prevalentemente da unità a carattere residenziale (53241 unità); ad esse si sono aggiunte 9639 unità ad uso commerciale, trasferite alla SCIP dai medesimi enti.

La Corte, nella relazione sulla tipologia delle coperture e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2001 osservava, a proposito del provvedimento in oggetto, che l'insufficiente informazione sui criteri di stima del patrimonio alienabile e, pertanto, le difficoltà di una valutazione di congruità del gettito atteso non precludevano, comunque, un giudizio positivo sul carattere fortemente innovativo delle procedure prescelte, che ha consentito il superamento di un "impasse" pluriennale nel settore.

Secondo i dati ufficiali di consuntivo, i proventi complessivamente realizzati nell'ambito delle operazioni di cartolarizzazione e dismissione di immobili sono risultati pari a 10,8 miliardi di euro di cui, come si è detto, 2,2 relativi a Scip1 e 6,6 relativi a Scip2 e 2 miliardi relativi ad altre dismissioni effettuate attraverso vendita diretta (per 0,5 miliardi dal MEF a Fintecna, società da esso interamente partecipata). Escludendo la tranche relativa a Scip1, che per disposizioni di Eurostat[3] non è stata contabilizzata nel 2001, il provvedimento relativo al 2002 risulta aver dunque prodotto proventi pari a 8,6 miliardi di euro (8,1 al netto dell'operazione Fintecna) a fronte dei 7,7 previsti dalla RT.

Dal punto di vista finanziario bisogna, dunque, concludere che le operazioni di cartolarizzazione e dismissione di immobili pubblici hanno sostanzialmente raggiunto, per quel che attiene alla *tranche* 2002, gli obiettivi prefissati. Tuttavia, ad avviso della Corte, è opportuno tener presente almeno due considerazioni, l'una di carattere economico e l'altra di natura più eminentemente contabile. In punto di economia suscita perplessità la decisione di fare affidamento, in così rilevante misura, su operazioni come quella in parola. Se infatti il passaggio dalla modalità tradizionale di vendita degli immobili a quella delle cartolarizzazioni sembra aver riscosso il favore dei mercati, si deve d'altra parte rimarcare come operazioni di questo tipo comportino, oltre all'ovvia anticipazione di entrate, anche oneri non irrilevanti per i bilanci futuri. Si può osservare, infatti, che le emissioni di titoli connesse alle cartolarizzazioni sono, finora, avvenute a tassi di interesse più elevati di quelli medi del debito pubblico, in ragione

[3] Il 3 luglio 2002 Eurostat ha emanato una serie di decisioni concernenti le modalità di contabilizzazione dei proventi derivanti da operazioni di cartolarizzazione. Secondo il parere dell'Eurostat le operazioni di cartolarizzazione tramite le quali viene trasferito un patrimonio ad una società veicolo la quale raccoglie sul mercato i fondi necessari a pagare i proprietari emettendo titoli ed utilizza poi i proventi derivanti dalla proprietà degli immobili per pagare le obbligazioni possono essere trattate, contabilmente, alla stregua di una vera e propria vendita soltanto nel caso in cui la società veicolo versa più dell'85% del valore di mercato degli immobili così come fissato da agenzia indipendente. Inoltre, la società cedente non deve prestare garanzia sui titoli emessi. Solo se si verificano siffatte circostanze si può considerare come interamente trasferito il rischio dell'operazione alla società veicolo e pertanto assimilare ad una

dell'assenza di una garanzia statale diretta e della scarsa liquidità degli strumenti finanziari impiegati. E a ciò vanno sommati i costi di gestione delle stesse operazioni.

Quanto invece al profilo più propriamente contabile la Corte – pur nella consapevolezza di una difforme scelta in sede di contabilità nazionale (SEC 95) - non può che ribadire la posizione già espressa (da ultimo in sede di audizione parlamentare sul Dpef 2003-2006), secondo la quale le cartolarizzazioni e le vendite ordinarie di immobili dovrebbero essere più propriamente registrate contabilmente come interventi di riduzione del debito e non del disavanzo.

Quanto infine agli aspetti metodologici, la valutazione successiva della misura in questione non si espone a rilievi particolari. Le informazioni per la verifica degli esiti sono da ritenere puntuali ed esaustive, anche in prospettiva, e ciò appare fondamentale per le evidenti necessità di *accountability* di operazioni di questa natura, capaci di influenzare significativamente i mercati finanziari.

Valutazioni più complete e più articolate sulle operazioni ed i programmi di cartolarizzazione potranno essere espresse dalla Corte a conclusione della specifica indagine programmata per l'anno 2003 dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato.

3.4 Il secondo provvedimento, relativo alla **emersione delle attività detenute all'estero,** è stato disciplinato dagli artt. 11-16 della legge n. 409/2001 di conversione del DL n. 350/2001. Esso ha consentito ai detentori di attività detenute all'estero, e non denunciate come previsto dalla legge, di sanare la propria posizione. La facoltà offerta, da esercitarsi tra il 1° novembre 2001 ed il 28 febbraio 2002 (termini successivamente prorogati fino a giugno 2002), ha previsto due modalità operative: quella della regolarizzazione, nel qual caso le attività in parole sono state fatte emergere ma mantenute all'estero e quella del vero e proprio rimpatrio.

L'imposta sostitutiva prevista per l'operazione è stata fissata nel 2,5%[4] dello stock delle attività fatte emergere e le modalità di pagamento hanno ampiamente tutelato i soggetti interessati sul piano della riservatezza. Tra le attività oggetto di emersione, oltre a quelle finanziarie la legge ha previsto anche quelle di carattere reale (immobili, opere d'arte, preziosi, gioielli etc.).

---

operazione di vendita, la cartolarizzazione. Quindi soltanto in tale caso i proventi possono essere portati a riduzione delle spese in conto capitale così come stabilito dal manuale sul sec 95.

[4] Nel solo caso del rimpatrio, è stata anche prevista, la possibilità di optare, in luogo del pagamento contante dell'imposta, per la sottoscrizione di titoli di Stato vincolati e a tasso ridotto (1,9%)

Secondo la relazione tecnica al DL n. 350/01, il provvedimento in questione avrebbe dovuto produrre un effetto correttivo sui conti della Pubblica amministrazione pari, nel 2002, a circa 1 miliardo di euro. Ad una tale valutazione la RT perveniva considerando le seguenti ipotesi e ed i seguenti dati: a) stock di capitali detenuti all'estero pari a 516 miliardi di euro; b) quota detenuta da persone fisiche: 40%; c) quota di adesione: 20% .

La Corte, nella relazione sulla tipologia delle coperture e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2001 notava, a proposito del provvedimento in oggetto, che "pur in presenza dei già ripetuti dubbi sulla risposta dei destinatari e della scarsità di elementi informativi sui dati e sulle ipotesi tecniche – le considerazioni svolte dagli organismi internazionali e dai centri di ricerca sembrano concordare sul fatto che le stime prudenti adottate in sede di relazione tecnica, unite ai primi riscontri effettivi, garantirebbero circa il buon esito della misura approvata".

Secondo i dati ufficiali riportati nella Relazione trimestrale di cassa dello scorso aprile, il gettito derivante dal provvedimento è risultato di poco inferiore ad 1,5 miliardi di euro corrispondenti ad un valore complessivo implicito di attività emerse di poco inferiore ai 60 miliardi di euro. Riscontri di notevole interesse su tali esiti possono essere tratti da dati ufficiali dell'Ufficio Italiano Cambi, che vanno letti tenendo conto che: a) non considerano le posizioni di importo relativamente limitato (inferiore a 12,5 mila euro); b) non prendono in specifico conto l'emersione delle attività reali (opere d'arte, gioielli e preziosi, ecc).

Secondo i dati dell'Uic, nel periodo di riferimento – novembre 2001/giugno 2002 – sono emerse attività detenute all'estero per circa 55 miliardi di euro, di cui circa il 60% sotto forma di rimpatrio e circa il 40% sotto forma di regolarizzazione. Il numero complessivo di segnalazioni è stato pari a circa 109 mila, di cui oltre 59 mila per rimpatrio e circa 50 mila per regolarizzazione. Si desume conseguentemente che l'importo medio delle posizioni emerse è risultato pari a 500 mila euro.

Quanto ai capitali rimpatriati, circa i 2/3 sono stati segnalati da intermediari finanziari localizzati in Lombardia; il 92% hanno riguardato posizioni in euro e il 58% erano collocati in Svizzera.

Per quanto riguarda, invece, quelli regolarizzati il 48% era costituito da azioni, fondi comuni ed altre partecipazioni, il 31% da strumenti di debito, il 12% da conti e depositi mantenuti all'estero, il 6% da crediti finanziari e il 3% da beni immobili. Oltre il 60% delle regolarizzazioni ha riguardato posizioni in euro; il 55% delle posizioni regolarizzate sono in Svizzera.

I risultati ottenuti corrispondono ad un tasso di adesione effettivo di circa il 30% (in luogo del 20% ipotizzato dalla relazione tecnica del DL):si ha, pertanto, la conferma di una stima ex ante molto prudenziale, soprattutto in considerazione della natura fortemente agevolativa della misura. In definitiva, il provvedimento ha ottenuto effetti finanziari migliori di quelli attesi. E' verosimile che, alla base del successo, vi siano il costo economico particolarmente modesto (2,5%), il carattere di assoluta segretezza dell'operazione ed infine, ma non meno importante, la scelta di una procedura che ha caricato molti dei costi e delle incombenze sugli intermediari finanziari alleggerendo al massimo gli oneri degli aderenti.

3.5 Il terzo provvedimento, relativo alla **rideterminazione dei valori di acquisto di partecipazioni non negoziate nei mercati regolamentati,** era stato disposto dall'art. 5 della legge finanziaria per il 2002 (n. 448/2001). Esso prevedeva il pagamento di una imposta sostitutiva commisurata al valore complessivo delle azioni non quotate possedute dalle persone fisiche al primo gennaio 2002. In altri termini, la norma ha dato facoltà di optare per il pagamento immediato di una imposta in luogo dell'assoggettamento delle eventuali plusvalenze realizzate al momento della vendita alla ordinaria imposta gravante su di esse. Il tributo sostitutivo è stato fissato nella misura del 4% per le partecipazioni qualificate e del 2% per le altre partecipazioni.

Secondo la Relazione Tecnica di accompagnamento al disegno di legge finanziaria, il provvedimento in questione avrebbe dovuto produrre un effetto correttivo sui conti della Pubblica amministrazione pari a 1,9 miliardi di euro nel 2002 (15% circa dell'importo della manovra netta) e ad ulteriori 1,3 miliardi nel biennio successivo. Ad una tale valutazione la RT perveniva partendo dai dati di fonte Banca d'Italia sullo stock di azioni e partecipazioni ed ipotizzando: a) un tasso di adesione pari al 50%; b) una percentuale di aderenti intenzionati a vendere comunque le azioni nel triennio 2002-2004 pari al 10 per cento; c) una plusvalenza media pari al 25%.

La Corte, nella più volte citata relazione sulla tipologia delle coperture e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2001 notava, a proposito del provvedimento in oggetto, che "come di consueto, si è di fronte ad una misura il cui successo è affidato a complesse valutazioni di convenienza dei soggetti interessati e, pertanto, soggetto a notevoli margini di aleatorietà: non appare, di conseguenza, prudenziale l'adottata ipotesi di adesione del 50% degli interessati. Per di più, come rilevato dal Servizio del bilancio della Camera, applicando i criteri indicati dalla relazione tecnica ai dati più

recenti contenuti nella Relazione della Banca d'Italia per il 2000, risulta un gettito di circa 250 milioni di euro inferiore a quello preso in considerazione".

Altre valutazioni formulate al momento dell'approvazione della legge finanziaria sottolineavano l'incoerenza logica di una ipotesi di adesione del 50% associata con l'ipotesi che solo il 10% dei detentori avrebbero comunque venduto le azioni nel triennio 2002-04.

Sugli esiti del provvedimento esistono dati ufficiali forniti dall'Agenzia delle entrate (Ufficio studi e politiche economico-fiscali). Secondo tale fonte il gettito di competenza giuridica rinveniente da tale provvedimento è stato pari a 687 milioni di euro.

Utilizzando informazioni più aggiornate sullo stock di azioni e partecipazioni, è possibile proporre una stima che ripercorra lo stesso schema di analisi della relazione tecnica, allo scopo di identificare a quali ipotesi possa essere imputato il parziale insuccesso del provvedimento. L'effetto complessivo lordo (gettito dell'imposta sostitutiva) risulterebbe pari a circa 2,9 miliardi - corrispondenti ad un effetto netto (gettito dell'imposta sostitutiva meno gettito a legislazione vigente) di 1,7 miliardi di euro - circa 4 volte la cifra effettivamente accertata. La fonte dell'errore di stima della RT si può, in prima approssimazione, ascrivere all'ipotesi relativa al grado di adesione da parte delle famiglie che sarebbe stato pari a circa 1/5 di quanto supposto (naturalmente è ben possibile che tale quota sia stata, in realtà, un po' più elevata mentre la plusvalenza media sia stata inferiore).

Va comunque sottolineato come l'esito del provvedimento possa essere stato negativamente influenzato dalla evoluzione dei mercati azionari, la cui perdurante flessione nel 2002 può aver indotto i detentori a percepire come molto più lontana la data della ipotetica vendita e della realizzazione della relativa plusvalenza, scoraggiandoli dal precostituirsi un vantaggio in termini fiscali.

Se, per il 2002, il provvedimento non ha prodotto i risultati attesi, le implicazioni sui conti del 2003 e 2004 sono negative: sulla base della riformulazione e dell'aggiornamento delle stime secondo lo stesso schema della RT, si può valutare che il gettito 2003 e 2004 attribuibile al provvedimento in esame dovrebbe risultare non superiore a 150 milioni di euro in ciascun anno (il 22% di quanto ufficialmente stimato).

3.6 Il quarto provvedimento, relativo al rafforzamento del **Patto di stabilità interno** era stato messo a punto con l'art. 24 della legge finanziaria per il 2002 (n. 448/2001) per quel che concerne le province e i comuni con popolazione superiore a 5 mila abitanti e con l'art. 1 del decreto legge n. 347/2001 e della legge di conversione n. 405/2001per quel che riguarda la Regioni a statuto ordinario. Entrambe le misure avevano fissato il contributo della finanza

decentrata al rispetto degli obblighi comunitari in materia di disavanzi pubblici (Patto di stabilità e di crescita) per gli anni 2002-04.

Per quel che riguarda le province e i comuni con popolazione superiore a 5 mila abitanti, era stato stabilito che nel 2002 il loro disavanzo finanziario, computato ai sensi del comma 1, art. 28, della legge n. 448/98 e successive modificazioni, non potesse superare di oltre il 2,5% il valore assunto nell'anno 2000. Inoltre, innovando rispetto alle precedenti versioni del Patto, il legislatore aveva altresì previsto un vincolo alla crescita della spesa corrente che - valutata al netto degli interessi passivi, delle spese per funzioni delegate e di quelle finanziate da programmi comunitari - non avrebbe dovuto superare l'ammontare degli impegni e dei pagamenti allo stesso titolo assunti nel 2000, incrementato del 6% (4,5% nella versione originaria del ddl). Per il 2003 e 2004 era stata prevista una crescita di spesa e disavanzo in linea con i tassi di inflazione programmata del Dpef 2002-06.

Per quel che concerne le regioni a statuto ordinario nessun vincolo era stato posto in termini di disavanzo finanziario, mentre era stabilito che nel 2002 la spesa corrente - esclusa quella sanitaria, per interessi passivi, finanziata da programmi comunitari e destinata all'esercizio di funzioni delegate - non potesse crescere di oltre il 4,5% rispetto al valore del 2000. Per il 2003 e il 2004 era prevista una crescita in linea con il tasso di inflazione programmato.

Secondo le Relazioni Tecniche, il provvedimento relativo a province e comuni avrebbe dovuto esercitare un effetto correttivo sui conti della Pubblica amministrazione pari a 1,1 miliardi di euro nel 2002 e ad oltre 5 miliardi di euro nel biennio successivo. Quanto alle regioni a statuto ordinario il risparmio avrebbe dovuto essere pari a 310 milioni di euro nel 2002 e a circa 1 miliardo di euro nel biennio 2003-04. A tali valutazioni le RT dei rispettivi provvedimenti sono pervenute: a) partendo dai dati del 2000 sui pagamenti correnti soggetti a vincolo; b) individuando un percorso tendenziale, in linea cioè con le assunzioni fatte dal Dpef 2002-06; c) derivando, per differenza, gli scarti rispetto agli obiettivi come sopra fissati.

La Corte, al momento dell'approvazione dei provvedimenti in esame, aveva osservato che "la natura delle modifiche al Patto di stabilità interno con l'introduzione di un vincolo diretto sulla spesa, in una prospettiva a regime di eliminazione dei trasferimenti erariali e di attribuzione agli enti territoriali di entrate proprie o compartecipate, potrebbe ..... tradursi in una limitazione della possibilità di offrire standard più elevati di servizi attraverso un aumento delle entrate e, perciò, a parità di equilibri finanziari complessivi".

E' opportuno, in via preliminare, osservare che la valutazione ex-post di provvedimenti come il Patto di stabilità, caratterizzati dal fatto che il risparmio atteso si deduce dalla differenza

tra un andamento tendenziale (calcolato a partire da una determinata base) e un andamento programmatico, risulta particolarmente disagevole. Basti, in proposito, considerare che, nel caso concreto, la base storica dalla quale sono dedotte le regole quantitative assegnate agli enti territoriali con la disciplina del patto (e cioè il livello della spesa corrente del 2000) risulta a consuntivo notevolmente più elevata di quanto stimato al momento della definizione delle disposizioni del patto. Vi è da chiedersi se, nella fattispecie, debba prevalere il rispetto dei tassi di crescita della spesa (fissati con riferimento ad una base più bassa) o se, invece, abbia rilevanza il livello assoluto delle grandezze interessate. La scelta dell'uno o dell'altro criterio può dar luogo ad effetti paradossali. E ciò ad ulteriore conferma dell'insostenibile grado di complicazione dell'armamentario di regole che caratterizza il patto di stabilità interno.

Per il complessivo comparto delle amministrazioni locali (regioni, province e comuni) non sono disponibili informazioni ufficiali che consentano di misurare il grado di adeguamento ai parametri del Patto, pur con il progresso derivante dall'assegnazione alla Ragioneria Generale dello Stato del monitoraggio trimestrale del patto. Tale monitoraggio è, infatti, reso complesso dalle marcate differenze definitorie tra gli aggregati di bilancio sottoposti alle regole del patto di stabilità interno (competenza giuridica e cassa) e quelli rilevanti per verificare il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità e crescita a livello europeo (competenza economica).

In assenza di rilevazioni definitive sugli esiti del patto per il 2002, gli elementi di verifica disponibili sono costituiti: per le regioni, dalla rilevazione condotta direttamente dalla Corte dei conti nell'ambito della Relazione sulla gestione delle regioni per il 2002, recentemente trasmessa al Parlamento; per province e comuni, dalle anticipazioni riferite al monitoraggio provvisorio del Ministero dell'economia relativo agli enti con oltre 60 mila abitanti e dall'indagine effettuata dalla Corte dei conti nella Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali per il 2001 e 2002, trasmessa al Parlamento.

Quanto alle regioni, nella citata Relazione la Corte ha provveduto a scrutinare le schede predisposte da tutte le amministrazioni e previste dal decreto 30 aprile 2002, n. 45475. Avvertendo che i dati esaminati rivestono, ancora, carattere di provvisorietà – e che, quindi, vanno letti come preconsuntivi – la Relazione afferma il sostanziale adempimento delle regole del patto. Non si registrano, infatti, scostamenti dai parametri quantitativi relativi a impegni e pagamenti, se non per tre regioni (Molise, Lazio e Calabria), le cui risultanze sono peraltro in fase di accertamento definitivo.

Quanto a province e comuni, le anticipazioni della Ragioneria generale sul monitoraggio degli enti con popolazione superiore ai 60 mila abitanti indicherebbero un sostanziale rispetto dei tre obiettivi prefissati (saldo finanziario, impegni e pagamenti). Si tratta, dunque, di riscontri

provvisori e incompleti, restando escluso da ogni verifica l'importante insieme di enti di dimensioni minori (oltre i 5 mila abitanti).

La lacuna è, in parte, colmata dall'indagine condotta dalla Corte dei conti nell'ambito della citata Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali, alla quale si rinvia per un più approfondito esame della metodologia seguita e degli esiti del patto.

Le difficoltà di detta indagine sono state accentuate dalla complessità del lavoro di omogeneizzazione delle schede di rilevazione trasmesse dagli enti, reso necessario dalla soppressione – per gli enti con popolazione inferiore a 60 mila abitanti – dell'obbligo di trasmissione al MEF dei prospetti informativi standard per il monitoraggio dei parametri del patto.

La rilevazione della Corte ha interessato circa 90 province e poco più di 900 Comuni (con popolazione superiore a 8 mila abitanti) e si presta, quindi, ad integrare utilmente le valutazioni di fonte MEF, anche se si tratta, pur sempre, di risultanze provvisorie, parziali e di difficile lettura.

Le richieste formulate dalla Corte hanno riguardato i dati utili per la verifica dei tre obiettivi programmatici fissati per il 2002 (saldo finanziario, impegni e pagamenti).

Nel complesso risulta che il 76,1% delle Province ed il 70,9% dei Comuni considerati sarebbero riusciti a centrare tutti gli obiettivi previsti per il 2002, potendo così avvalersi di tale risultato per procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato.

Per quanto riguarda invece i tre obiettivi esaminati separatamente, emerge che mentre nei Comuni l'evoluzione del saldo finanziario risulta l'obiettivo maggiormente realizzato (92,2%) seguito da quello sui pagamenti (86,4%) e da quello sugli impegni (81,8%), per l'insieme delle Province tale andamento si inverte, risultando maggiormente rispettato il vincolo sugli impegni (94,3%) e meno quello relativo agli altri due adempimenti (90,9% l'obiettivo sui pagamenti e 87,5% quello sul saldo finanziario). Nel complesso può ritenersi che sia per le Province che, ancor più, per i Comuni l'obiettivo del saldo non si è rivelato di difficile realizzazione, dato il trend in aumento delle entrate proprie dovuto in entrambe i casi a eventi che non rientrano nella disponibilità degli Enti, quali lo sviluppo automatico delle entrate devolute alle Province e l'assegnazione di una quota dell'IRPEF ai Comuni.

La rilevata contraddittorietà e la scarsa trasparenza dei criteri di calcolo relativi al saldo finanziario confermano l'opportunità di mettere a punto regole in grado di garantire, in misura prioritaria, il rispetto di targets programmatici definiti in termini di spesa. Del resto, se si guarda alla dinamica dei pagamenti correnti al netto degli interessi – un aggregato più vasto di quello attualmente sottoposto alle norme del patto, ma certamente assai significativo per i riflessi sul

conto consolidato delle amministrazioni pubbliche – il comparto delle province e dei comuni ha registrato una crescita, tra il 2000 e il 2002, dell'ordine del 10% (del 12% per la spesa di personale).

E ciò sembra rafforzare l'opinione più volte espressa, secondo la quale anche il sostanziale rispetto dei parametri del patto di stabilità interno non è in grado di assicurare che la componente della finanza decentrata – in costante, rapida crescita – registri dinamiche di spese ed entrate compatibili con gli obiettivi del Patto di stabilità e crescita.

3.7 Per quanto riguarda, infine, l'azione di **razionalizzazione della spesa per acquisto di beni e servizi**, è opportuno osservare, in via preliminare, che si tratta di un insieme di disposizioni avviate già con la legge finanziaria per il 2000 (art. 26), che mirano al contenimento della spesa per consumi intermedi e per investimenti mobiliari dello Stato e, con maggiore problematicità, all'intera amministrazione pubblica attraverso lo strumento delle convenzioni MEF/CONSIP e il correlato "effetto benchmarking".

La trasposizione del modello, già sperimentato per lo Stato, agli altri Enti dell'Amministrazione centrale e, soprattutto, alle Amministrazioni regionali e locali – comprese aziende sanitarie locali e aziende ospedaliere – incontra, ovviamente, difficoltà crescenti in relazione alla necessità di una piena adesione di tutte le Amministrazioni interessate e alla complessità di un monitoraggio esteso alla finanza decentrata da parte del Ministero dell'economia. Deve, al riguardo, essere sottolineato come il volume di spesa per beni e servizi sia concentrato per quasi l'80% su Enti locali e sanità.

Sulla base dell'esperienza emerge, inoltre, che risparmi maggiori sono ottenuti sul versante della spesa comune, mentre per la spesa specifica, dove più ristretti sono i volumi e gli ambiti concorrenziali, i risultati sono meno positivi.

E', pertanto, da condividere l'approccio verso la fissazione di standard di riferimento anche per la spesa specifica e per la tendenziale generalizzazione della stessa, nei limiti di un bilanciamento con i peculiari fabbisogni delle singole Amministrazioni.

Al di là della graduale programmata estensione del sistema delle convenzioni nazionali a tutte le Amministrazioni pubbliche, è da valorizzare la nuova impostazione che punta oltre che sulla variabile "prezzo" anche sulla "quantità".

Non basta la riduzione dei costi unitari di acquisto, attraverso l'aggregazione della domanda e il conseguimento di economie di scala. Occorre anche intervenire – come è negli intendimenti del Governo – sul livello dei consumi con un contenimento degli stanziamenti di bilancio, compatibile peraltro con le esigenze di operatività della Pubblica Amministrazione.

Per ragioni di trasparenza e di misurabilità degli effetti indotti dalla razionalizzazione degli acquisti è necessario anche ricercare un raccordo tra la tipologia di spesa delle convenzioni e la classificazione ufficiale di bilancio. Nella stessa ottica, sarebbe anche opportuno caratterizzare (con apposito codice) i pagamenti effettuati dalle amministrazioni sulla base delle convenzioni stipulate dalla Consip.

Ciò premesso, la valutazione degli effetti conseguiti nel 2002 – e di un confronto degli stessi con gli obiettivi prefissati – non si presenta agevole. Come si è detto, infatti, si tratta di un insieme di disposizioni per le quali non vi sono ancora le condizioni per un puntuale riscontro dei risultati sulla base dei bilanci delle amministrazioni interessate. Va, inoltre, tenuto presente che gran parte dei risparmi sono da riconnettere a disposizioni già contenute nelle leggi finanziarie per il 2000 e per il 2001, che proiettavano effetti quantitativi di rilievo anche sul 2002.

Sulla base del piano industriale MEF/CONSIP, trasmesso alla Corte dei conti, i risparmi attesi per il 2002 venivano quantificati in circa 2000 milioni di euro per l'intera pubblica amministrazione..

A consuntivo, secondo dati di fonte Consip, il risparmio potenziale a livello di conto delle amministrazioni pubbliche, tenuto conto degli importi delle gare effettuate (8.473 milioni), oscilla intorno ai 2.300 milioni.

I risparmi finora ottenuti costituiscono la base su cui si dovranno innestare aggiuntive economie perseguibili dall'ulteriore ampliamento dell'ambito di intervento degli obiettivi e del programma.

Ma appare comunque evidente che già il consolidamento dei risparmi realizzati costituisce di per sé un traguardo impegnativo.

4. Il conto delle amministrazioni pubbliche.

4.1 Anche quest'anno, in occasione della notifica di fine febbraio (prevista dal regolamento comunitario n.3605/93 nell'ambito della procedura sui deficit eccessivi), l'Istituto nazionale di statistica – oltre a comunicare le stime di consuntivo relative al prodotto interno lordo e dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche per il 2002 – ha reso noti i risultati di una ulteriore revisione dei dati per il periodo 1999-2001. La revisione, che si rende necessaria per tenere conto degli aggiornamenti continui delle fonti statistiche utilizzate per la costruzione dei conti nazionali, si rivela particolarmente ampia per il consuntivo di finanza pubblica del 2001, che pure aveva subito una prima rilevante correzione peggiorativa già nel giugno 2002 (si veda *Relazione sul rendiconto generale dello Stato*, giugno 2002).

L'indicatore di sintesi costituito dall'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche per il 2001 è stato, infatti, elevato di poco meno di 6 miliardi di euro (0,4% in rapporto al PIL) rispetto alla stima del giugno 2002. Il rapporto indebitamento/PIL si colloca, dunque, nel 2001 al 2,6%, vale a dire due punti percentuali sopra al livello segnato nel 2000.

Alla base della revisione vi sono fattori espansivi della spesa (spesa sanitaria, spesa corrente dell'Amministrazione centrale, oneri per interessi) e correzioni di segno negativo sul gettito delle imposte, soprattutto dirette, non adeguatamente valutati nell'ambito delle precedenti stime.

La portata delle correzioni apportate al consuntivo del 2001 incide in misura significativa sulle valutazioni di tendenza del 2002, modificando in parte i giudizi relativi sui progressi o sui peggioramenti della gestione finanziaria dell'anno.

Per il 2002, il Conto consolidato delle amministrazioni pubbliche (che aggrega il conto economico dello Stato e delle altre amministrazioni centrali, il conto delle amministrazioni locali e quello degli enti di previdenza) evidenzia i seguenti principali risultati (tavola 2):

- un indebitamento netto di 28.807 milioni di euro pari al 2,3% del PIL (a fronte dei 32.229 milioni, pari al 2,6% del PIL del 2001);
- un peggioramento dell'avanzo primario, disceso in quota di PIL, dal 4,6% del 2000 al 3,8% del 2001 al 3,4% del 2002, per effetto di un forte rallentamento delle entrate complessive (cresciute solo dell'1,8%) rispetto alle spese al netto degli interessi (+2,7%);
- una significativa inversione del *trend* di crescita delle spese per interessi, diminuite di quasi il 9% rispetto al 2001 e di 0,7 punti in rapporto al PIL;
- una riduzione di 0,5 punti (dal 42,1 al 41,6%) della pressione fiscale, principalmente a causa della caduta (-2,9%) delle imposte dirette;
- una dinamica delle spese correnti primarie superiore alla crescita nominale del PIL (4,1 contro 3,1%), soprattutto in ragione dell'aumentata incidenza delle prestazioni sociali (17,1% a fronte di 16,6% nel 2001);
- una forte flessione delle spese in conto capitale (-10,3% pari a circa cinque decimi di punto di PIL), che riflette, peraltro, gli esiti delle massicce operazioni di cartolarizzazione e dismissione ordinaria degli immobili (al netto delle quali la spesa in esame risulterebbe cresciuta di oltre il 7% rispetto al 2001);
- una riduzione del rapporto debito/PIL pari a 2,8 punti percentuali (dal 109,5% al 106,7%), in larga misura (poco meno di due punti percentuali) determinato

dall'operazione di concambio di titoli detenuti dalla Banca d'Italia perfezionata alla fine dello scorso anno.

CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

(milioni di euro)

VOCI	2000	2001	2002	2001 su 2000	2002 su 2001
Spesa per consumi finali	213.300	229.661	235.945	7,7	2,7
Redditi da lavoro dipendente	*123.480*	*130.968*	*134.593*	*6,1*	*2,8*
Consumi intermedi	*58.214*	*62.560*	*62.765*	*7,5*	*0,3*
Prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato	*27.512*	*31.229*	*32.793*	*13,8*	*4,8*
Altre spese per consumi finali	*4.094*	*4.834*	*5.794*	*18,1*	*19,9*
Prestazioni sociali in denaro	195.460	202.217	215.363	3,5	6,5
Interessi passivi	75.333	78.013	71.261	3,6	-8,7
Altre uscite correnti	28.160	29.562	28.821	5,0	-2,5
TOTALE USCITE CORRENTI	**512.253**	**539.453**	**551.390**	**5,3**	**2,2**
Investimenti fissi lordi	27.807	30.175	23.165	8,5	-23,2
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	**29.691**	**47.825**	**42.888**	**61,1**	**-10,3**
TOTALE USCITE	**541.944**	**587.278**	**594.278**	**8,4**	**1,2**
Imposte dirette	170.547	182.703	177.323	7,1	-2,9
Imposte indirette	175.171	176.492	183.606	0,8	4,0
Contributi sociali	148.083	153.906	159.306	3,9	3,5
Altre entrate correnti	35.489	38.546	39.371	8,6	2,1
TOTALE ENTRATE CORRENTI	**529.290**	**551.647**	**559.606**	**4,2**	**1,4**
Imposte in conto capitale	1.117	1.065	2.923	-4,7	174,5
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	**5.110**	**3.402**	**5.613**	**-33,4**	**65,0**
TOTALE ENTRATE	**534.400**	**555.049**	**565.219**	**3,9**	**1,8**
Saldo corrente	17.037	12.194	8.216		
Indebitamento netto	-7.544	-32.229	-29.059		
in % del PIL	-0,6	-2,6	-2,3		
Saldo generale al netto interessi	67.789	45.784	42.202		
in % del PIL	5,8	3,8	3,4		
Pressione fiscale	42,4	42,1	41,6		

Fonte: Relazione Generale sulla Situazione Economica del Paese – 2002

4.2 Le spese complessive delle amministrazioni pubbliche nel 2002 hanno superato i 594 miliardi di euro, con un aumento dell'1,2% rispetto al 2001 e una incidenza sul PIL che si è ridotta dal 48,1 al 47,2%. Come già ricordato, l'andamento della spesa risulta, in questi ultimi anni, fortemente influenzato dai criteri di contabilizzazione imposti dalle regole internazionali di costruzione dei conti economici (SEC 95), secondo i quali le operazioni straordinarie di vendita di immobili di enti pubblici vengono registrate a riduzione delle spese in conto capitale (e, in particolare, degli investimenti fissi). Al netto di tali operazioni, le spese complessive risulterebbero aumentate, rispetto al 2001, di poco meno del 3%, mantenendo quindi sostanzialmente stabile la quota sul PIL. Tale osservazione è rilevante ai fini di un giudizio sullo stato di controllo strutturale della spesa pubblica, al di là dei tamponamenti contabili indotti dalle condizioni avverse della congiuntura economica. Si conferma, infatti, la cronica difficoltà – non propria della sola Italia – di operare gli aggiustamenti permanenti dei conti pubblici attraverso il contenimento della spesa.

Se si scompone, infatti, la spesa totale, si osserva come l'andamento medio riflette una forte flessione della spesa per interessi (per sua natura più esposta al rischio di inversioni di tendenza, soprattutto in considerazione del minimo storico attuale dei tassi) e un aumento rilevante della spesa primaria. Questa, a sua volta, se si tiene conto della depurazione delle dismissioni immobiliari risulta aumentata di circa il 4,4% rispetto al 2001 (con una maggiore incidenza sul PIL di 0,6 punti percentuali), in tal modo accentuando il già rilevato scostamento tra l'incremento delle spese primarie correnti e la crescita del PIL (4,1 contro 3,1% pari ad una maggiore incidenza dello 0,4%).

All'interno della spesa, gli andamenti del 2002 si differenziano in misura considerevole dalle tendenze segnalate lo scorso anno in sede di relazione sul 2001.

I redditi da lavoro dipendente, che nel 2001 avevano registrato gli effetti dei rinnovi contrattuali nei comparti della scuole, della dirigenza statale e dell'amministrazione locale, risultano cresciuti in misura contenuta (2,8%), a causa del rinvio al 2003 dei contratti relativi al biennio 2002-2003 e del blocco parziale delle assunzioni.

Gli effetti delle misure di contenimento degli acquisti di beni e servizi – segnatamente affrontato con il cosiddetto "decreto taglia-spese – sono verificabili nella forte decelerazione dei consumi intermedi (+0,3% a fronte dell'incremento del 7,5% del 2001). Un rallentamento molto marcato si registra anche per le prestazioni sociali in natura (in sostanza la spesa sanitaria attribuita alle amministrazioni pubbliche) che sono aumentate del 4,8% contro la crescita del 13,8% del 2001, riflettendo principalmente il drastico contenimento della spesa farmaceutica (+0,5% dopo il +33,4% del 2001) attribuibile ai diversi provvedimenti restrittivi adottati in

attuazione dell'accordo Stato-Regioni dell'8 agosto 2001 (legge n. 405/2001) e del DL n. 63/2002 (riduzione del prezzo dei farmaci e delle prescrizioni per ricetta, la reintroduzione dei *tickets* ed una minore rimborsabilità da parte del SSN). Nonostante la decelerazione del 2002, è proseguita la tendenza all'aumento dell'incidenza sul PIL della spesa sanitaria, passata dal 5% a quasi il 6% nel quinquennio 1998-2002, a conferma della criticità di un comparto soggetto a decisioni decentrate e, pertanto, largamente esposto ai rischi di dinamiche incontrollate.

L'insoddisfacente andamento della spesa primaria corrente – cresciuta in misura rilevante in rapporto al PIL – è, in buona misura, imputabile alla decisa accelerazione delle prestazioni sociali in denaro (in prevalenza, pensioni), che rappresentano, del resto, circa il 45% dell'intera spesa al netto degli interessi. Nel 2002, gli effetti espansivi connessi agli aumenti pensionistici disposti con la finanziaria per il 2002 a favore dei soggetti in condizioni di disagio (con integrazione dei trattamenti a 516,46 euro al mese), all'aumento del numero delle nuove pensioni liquidate e all'adeguamento all'inflazione hanno prodotto una dinamica molto più sostenuta che nel 2001 (6,5 a fronte di 3,5%). Il peso sul PIL delle prestazioni sociali in denaro è, pertanto, salito al 17,1% (16,6 nel 2001).

All'interno del comparto, la spesa per pensioni è aumentata del 5,5% (4,5 nel 2001), mentre molto più elevato è risultato il ritmo di espansione dei trattamenti assistenziali (assegni e pensioni sociali, trattamenti di invalidità civile, pensioni di guerra ecc.), cresciuti di oltre il 20% sul 2001 e degli ammortizzatori sociali (indennità di disoccupazione e assegni di integrazione salariale), aumentati del 12-13%.

4.3 Si è già osservato come i dati relativi alla spesa in conto capitale non si prestino ad una lettura immediata: il consuntivo ufficiale elaborato dall'ISTAT e trasmesso ad Eurostat nel quadro della notifica di fine febbraio registra, infatti, una diminuzione delle spese in conto capitale delle amministrazioni pubbliche del 10,3% rispetto al 2001. Si tratta di una flessione che ha contribuito in misura significativa a contenere l'indebitamento netto del 2002. Tuttavia, - come più volte ricordato – le regole di registrazione del SEC 95 prevedono di contabilizzare nel conto capitale gli effetti degli interventi straordinari (cessione delle licenze UMTS, cartolarizzazioni e vendite dirette di immobili) attuati tra il 2000 e il 2002. Si tratta di operazioni che nella contabilità pubblica sono registrate in entrata, mentre in contabilità nazionale sono invece trattate come minori spese in conto capitale.

Nei conti nazionali, infatti, i proventi delle operazioni in questione corrispondono all'alienazione di un *asset* immateriale (le licenze Umts) o materiale (gli immobili) 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 – pur trattandosi di una registrazione contabile aderente alle regole standardizzate del SEC 95 e, pertanto, del tutto legittima - 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 richiede, dunque, di neutralizzare gli effetti di tali operazioni straordinarie: depurando le spese in conto capitale, sia per il 2001 che per il 2002, dei proventi delle cartolarizzazioni (6,6 miliardi di euro nel 2002) e delle vendite ordinarie di immobili (4,2 miliardi nel 2002 e 2,0 miliardi nel 2001), si perviene ad una correzione significativa dei risultati. In luogo della flessione di oltre il 10%, le spese totali in conto capitale risulterebbero aumentate nel 2002 del 7,7%, come effetto di un aumento del 5,6% (invece della diminuzione "ufficiale" del 22,9%) per gli investimenti fissi e di un aumento ancora sostenuto (+14,6%) dei contributi agli investimenti, nonostante gli effetti del contenimento degli oneri per crediti d'imposta disposto con il DL n.138/02.

4.4 Le entrate complessive delle amministrazioni pubbliche hanno raggiunto i 565.219 milioni di euro, con un incremento dell'1,8% rispetto al 2001, anno nel quale il gettito era cresciuto di quasi il 4%. L'incidenza sul PIL è, pertanto, discesa dal 45,5 al 44,9%.
Il risultato del 2002 discende da una limitatissima crescita delle entrate correnti (+1,4%) e da una fortissima accelerazione delle entrate in conto capitale (+65,0%), che hanno invertito la decisa tendenza al ridimensionamento del triennio precedente. La pressione fiscale risulta discesa dal 42,1 al 41,6%.

Nell'ambito delle entrate correnti si segnala la caduta in valore assoluto delle imposte dirette (oltre 5 miliardi di euro al di sotto del gettito del 2001), con un decremento di quasi il 3% ed una riduzione della quota sul PIL dal 15 al 14,1%. Le imposte indirette risultano, invece, aumentate (4,0%) più rapidamente del PIL nominale e molto oltre il tasso di crescita dell'anno precedente (0,8%), mentre i contributi sociali hanno sostanzialmente confermato il profilo di crescita dell'anno precedente.

La cennata flessione delle imposte dirette (pari a circa 15 miliardi di euro rispetto alla stima di preconsuntivo del Dpef del luglio 2002 e a 7 miliardi di euro rispetto alla revisione

operata in sede di Nota di aggiornamento in settembre) è, allo stato, di difficile decifrazione. Appare, in altri termini, non agevole assegnare un peso quantitativo ai diversi fattori che, verosimilmente, possono aver contribuito a determinare questo risultato sfavorevole. La minore crescita economica (che, peraltro per le imposte dirette incide prevalentemente nell'anno successivo), rispetto alle previsioni effettuate nel corso del 2002, potrebbe aver indotto gli operatori economici a ridurre, in sede di versamento della seconda rata di acconto delle imposte autoliquidate, l'importo versato a tale titolo in applicazione del cosiddetto metodo previsionale; un minor gettito rispetto alle previsioni potrebbe essere riscontrato per gli introiti delle imposte sostitutive sui *capital gains* in relazione al negativo andamento del mercato di borsa. Un ulteriore effetto di riduzione delle imposte dirette è riferibile anche a risultati diversi dalle attese di alcuni provvedimenti (Tremonti-bis", imposte sostitutive sulla rivalutazione dei beni di impresa e sulle partecipazioni acquistate sui mercati non regolamentati, ecc.).

L'andamento delle entrate fiscali e contributive riveste, evidentemente, una fondamentale importanza ai fini di una valutazione dell'effettivo stato dei conti pubblici italiani e delle sue prospettive di breve termine. Si tratta, da questo punto di vista, di valutare in che misura la caduta del gettito possa essere ascritta ai normali effetti del ciclo economico, nel qual caso andrebbe valutata come fisiologica e non costituirebbe quindi problema particolare, o se, di contro, debba essere attribuita anche a fattori indipendenti dalla evoluzione di fondo delle basi imponibili.

Come di consueto, il calendario dei lavori dell'ISTAT non consente di disporre ancora delle informazioni disaggregate sull'andamento delle singole categorie di imposte secondo la competenza economica (e, quindi, coerenti con i dati aggregati ora illustrati). Una verifica dei comportamenti delle imposte più significative può, dunque, essere effettuato solo utilizzando le risultanze del rendiconto dello Stato.

Esaminando i dati del rendiconto, si rileva, per l'IRPEF, una flessione dello 0,57% in termini di accertato, ma un aumento del riscosso di competenza (+0,79%). Il dato più significativo appare, però, soprattutto quello dell'IRPEG, che ha registrato gli effetti dello sfavorevole ciclo economico, della compressione dei profitti del 2001 e delle agevolazioni fiscali (-6,6%, corrispondente, in termini assoluti, in un calo, rispetto al 2001, di oltre 3.700 milioni di euro, in termini di accertamenti, e di circa 2.600 milioni di euro, in termini di riscossioni di competenza). Positivo, invece, l'apporto delle imposte sostitutive, che hanno fatto registrare un incremento del 9% e di circa 1.400 milioni di euro in termini di accertamenti e 1.500 in termini di riscossioni di competenza.

Tra le imposte indirette, l'IVA sugli scambi interni e comunitari risulta cresciuta del 2,61%, in termini di accertamenti, e del 4,93%, in termini di riscossioni di competenza, mentre è diminuita l'IVA sulle importazioni (rispettivamente –4,11% e –5,94%). Aumentato anche il gettito dell'imposta sui monopoli (+5,56% e +5,77%), gli altri tributi indiretti (+5,22% e +5,58%) e i proventi netti di lotto, lotterie ed altre attività di gioco (+3,51%). In calo, invece, l'accisa e imposta di consumo su prodotti diversi dagli oli minerali (-13,71% e –7,77%). Il gettito dell'accisa e imposta sugli oli minerali risulta sostanzialmente invariato in termini di accertamenti (-0,27%), ma in crescita in termini di riscossioni di competenza (+5,72%), per effetto del provvedimento di anticipazione del versamento dell'imposta dovuto a fine anno. Il gettito dell'IRAP è aumentato da 30,6 a 31,5 miliardi, beneficiando dell'aumento della percentuale di acconto.

La forte espansione delle entrate in conto capitale, infine, è da attribuire agli introiti connessi con la regolarizzazione e il rimpatrio dei capitali detenuti all'estero e con la restituzione da parte delle banche delle agevolazioni fiscali concesse dalla legge n. 461/98 e soppresse in attuazione della decisione della Commissione europea in materia di aiuti di Stato.

5. La manovra di bilancio per il 2003.

5.1 Con riferimento al 2003, sia le proiezioni del PIL che le stime relative ai conti pubblici contenute nei documenti ufficiali dello scorso autunno, riflettevano l'ipotesi di un pronto e significativo consolidamento della ripresa economica internazionale, ipotesi che si rivela oggi non realistica, tenuto conto della marcata incertezza che tuttora domina lo scenario economico mondiale.

Quanto alla crescita, le stime governative assumevano, in sede di Programma di stabilità, l'obiettivo di un aumento del PIL in termini reali del 2,3% nel 2003 e di circa il 3% nel triennio 2004-2006. Si trattava, per il 2003, di un valore inferiore all'originario "target" del Dpef (2,9%), ma ancora significativamente più elevato rispetto alle proiezioni elaborate in quel momento dagli organismi internazionali e dai principali centri di previsione.

La revisione dei principali obiettivi di finanza pubblica effettuata nello stesso aggiornamento del Programma di stabilità (gli obiettivi di deficit sono stati portati dallo 0,8 all'1,5% del PIL per il 2003 e dallo 0,3 allo 0,6% del PIL per il 2004, mentre il sostanziale pareggio di bilancio, previsto per il 2003 nel Programma di stabilità del 2001, è stato posposto al 2005) risentiva del nuovo orientamento maturato in sede europea secondo il quale, nella valutazione delle politiche fiscali adottate da ciascun paese membro dell'Uem, è necessario prendere più esplicitamente in conto la relazione tra ciclo economico e *performance* di bilancio.

5.2 La manovra di bilancio necessaria per il raggiungimento degli obiettivi programmatici ha trovato attuazione nella legge finanziaria per il 2003, come integrata e corretta dalle disposizioni del decreto-legge n.282 del 24 dicembre 2002, convertito con la legge 21 febbraio 2003 n. 27, recante misure urgenti in materia di adempimenti comunitari e fiscali, di riscossione e di procedure di contabilità.

Il complesso delle misure correttive per il 2003 dovrebbe produrre effetti sul conto delle Amministrazioni pubbliche ufficialmente valutati in circa 20 miliardi di euro, dei quali poco più di 12 miliardi (maggiori entrate e minori spese) destinati a ridurre il disavanzo tendenziale e circa 8 miliardi (minori entrate e maggiori spese) destinati a finanziare gli interventi per lo sviluppo.

La riduzione del deficit pubblico dovrebbe derivare dai seguenti principali interventi:

- il cosiddetto concordato fiscale di massa, come integrato dalle norme del decreto legge 282 e che prevede sanatorie prevalentemente riservate a piccole imprese e lavoratori autonomi (poco meno di 6 miliardi di euro);
- la riapertura dei termini per la regolarizzazione e/o il rimpatrio dei capitali detenuti all'estero (2 miliardi di euro);
- il rafforzamento del Patto di stabilità interno e le altre misure in materia di finanza decentrata (circa 3 miliardi di euro);
- le misure in campo sanitario e previdenziale (circa 2,5 miliardi di euro);

gli interventi di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi (1,3 miliardi di euro);

la revisione dei contratti di servizio con Ferrovie e Poste (1,3 miliardi di euro);

la trasformazione dei contributi a fondo perduto in prestiti agevolati ed altri interventi (oltre 4 miliardi di euro).

Nell'ambito dei provvedimenti volti a stimolare la domanda aggregata si evidenziano in particolare quelli a favore delle famiglie, consistenti principalmente nella modifica della struttura delle aliquote Irpef – effettuata nel quadro della realizzazione di un primo modulo della riforma del sistema fiscale statale (3,5 miliardi di euro). Altre misure di sgravio, inserite in un progetto di riduzione del carico tributario a largo raggio, riguardano la riduzione di 1 punto percentuale dell'aliquota Irpeg (dal 35% al 34%) e quelle dirette a ridurre la base imponibile IRAP.

Nelle valutazioni del Governo, mentre l'insieme degli interventi espansivi produrrà effetti duraturi e crescenti nell'orizzonte di medio periodo (in ragione dell'operare a regime del primo

modulo della riforma fiscale e della concentrazione nel 2005 delle risorse aggiuntive destinate all'istituendo fondo per le aree sottoutilizzate) le correzioni del disavanzo tendenziale non appaiono in grado di assicurare effetti permanenti di miglioramento dei conti pubblici. A fronte dei 12 miliardi di euro di risparmi attesi nel 2003, gli effetti di contenimento della manovra approvata si ridurrebbero a poco più del 40% nel 2004 e del 15% nel 2005.

Tale negativo profilo è imputabile all'andamento delle entrate, che nel 2003 riflettono gli effetti del previsto concordato fiscale, mentre nel 2004 e nel 2005, progressivamente esaurito tale apporto, producono un impulso espansivo sull'indebitamento per il prevalere degli sgravi programmati rispetto ai proventi attesi dal decreto fiscale e dalla "coda" dei condoni.

E' interessante osservare che la distribuzione degli oneri tra centro e periferia mette in luce come gli effetti prodotti dalla manovra dovrebbero vedere un forte contributo dello Stato (attraverso l'effetto una tantum del concordato) concentrato prevalentemente nel primo anno, mentre l'impatto sugli enti territoriali permetterebbe di conseguire risultati permanenti e crescenti ai fini del riequilibrio dei conti pubblici.

Una puntuale valutazione critica delle principali misure che compongono la manovra per il 2003 è stata effettuata dalla Corte nella *Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2002* trasmessa al Parlamento e alla quale si rinvia.

5.3 Sia a motivo degli effetti di trascinamento dei risultati del 2002 sia, soprattutto per l'indebolimento del ciclo economico internazionale, con la Relazione trimestrale di cassa sono stati rivisti i principali obiettivi macroeconomici e di finanza pubblica del 2003, per tenere conto del progressivo deterioramento del quadro generale: il tasso di crescita del PIL è stato ridimensionato all'1,1% (era pari al 2,9% nel Dpef 2003-06). Per quanto riguarda l'inflazione l'obiettivo continua ad essere quello dell'1,7%, anche se palesemente irrealistico in considerazione dell'effetto di trascinamento del 2002 sul 2003 e dei dati relativi ai primi quattro mesi dell'anno.

Quanto infine ai conti pubblici l'obiettivo di un rapporto indebitamento/PIL del 2,3% è circa 4 volte quello inizialmente fissato (0,6% del PIL), rivisto all'1,5% lo scorso autunno.

Il passaggio da un obiettivo di disavanzo dell'1,5% ad un obiettivo del 2,3% con un peggioramento, dunque, di 8 decimi di punto, è da ascrivere a un ben maggiore deterioramento del saldo primario (-1,3 punti di PIL), compensato dal migliore andamento dei pagamenti per interessi (-0,5 punti di PIL meno di quanto precedentemente previsto). Il minor avanzo primario si determinerebbe a seguito di minori entrate pari a 8 decimi di PIL e maggiori uscite al netto

degli interessi per mezzo punto di PIL. Ancora più significativo sarebbe l'impatto sulle uscite *correnti* primarie che nelle nuove previsioni aumentano di 7 decimi di PIL.

La revisione dell'obiettivo per l'anno in corso sembra scontare un peggioramento tendenziale dei conti pubblici che va non solo oltre l'effetto del ciclo economico ma anche *oltre* l'effetto di trascinamento. Ciò sembrerebbe d'altra parte essere riconosciuto nella stessa Relazione trimestrale di cassa quando afferma che " alla base di tale scostamento sono, soprattutto, oltre che, l'assunzione di un'ipotesi di crescita reale inferiore di oltre 1 punto (1,1 in luogo di 1,3), il riflesso del maggiore indebitamento comunque determinatosi nel 2002" (pag. 18).

E' dunque a maggior ragione importante interrogarsi sul grado di realismo di un tale obiettivo. Secondo le valutazioni dei principali centri di ricerca nazionali ed internazionali esso potrebbe essere mancato di qualche decimo di punto. Una tale valutazione risulta peraltro oggi suffragata dal più recente dato sull'andamento del prodotto interno lordo durante il primo trimestre di quest'anno (dato non disponibile nel momento in cui sono state elaborate le previsioni dei maggiori centri a cui si fa qui riferimento), dato che registra una caduta dello 0,1% su base congiunturale, la quale richiederà evidentemente una ripresa nella seconda parte dell'anno più sostenuta di quanto precedentemente ipotizzato perché la crescita media dell'1,1% possa realizzarsi.

Quanto al principale obiettivo di finanza pubblica, il disavanzo complessivo della PA, è fondamentale ricordare che un intenso dibattito si è sviluppato, a partire dalla scorsa estate, su come reinterpretare lo spirito del Programma di stabilità e di crescita per evitare che in una fase macroeconomica senza dubbio delicata l'obiettivo di bilanci pubblici *close-to-balance* o in leggero avanzo si rivelasse controproducente. Alla luce di una tale discussione si è pervenuti alla determinazione di tenere esplicitamente conto non soltanto dell'andamento del deficit effettivo ma anche di quello depurato dagli effetti del ciclo. In particolare la Commissione ha raccomandato al Consiglio che fosse affermato il principio in base al quale i paesi che non soddisfano ancora il criterio guida del Patto di stabilità e di crescita ("bilancio vicino al pareggio o in surplus") dovranno conseguire un miglioramento di almeno mezzo punto all'anno nel rapporto tra deficit "strutturale" e prodotto interno lordo. La nuova impostazione ha legittimato, sotto alcuni aspetti ed in una certa qual misura, la scelta dei maggiori paesi dell'UEM di non adottare, in questa fase ciclica, significative misure di miglioramento permanente dei conti pubblici.

Nei mesi scorsi è stata, inoltre, sollevata la questione della più corretta definizione di "deficit strutturale", vale a dire se occorra riferirsi all'indebitamento netto depurato solo dagli

effetti ciclici ovvero se sia più opportuno sterilizzare anche gli effetti connessi a misure una-tantum. Un chiarimento definitivo è offerto ora dalle considerazioni svolte dalla Commissione europea nel recente Rapporto sulle finanze pubbliche nell'UEM (maggio 2003), che affronta il tema specifico del trattamento delle misure transitorie, pervenendo alla conclusione che non sussistano ancora le condizioni per costruire in via generale un indicatore di bilancio al netto di tali misure e che, pertanto, la valutazione sul grado di accettabilità delle stesse debba derivare da un esame caso per caso, assicurando alla Commissione, nel contesto delle procedure di sorveglianza, un certo "margine di discrezionalità".

La revisione degli obiettivi effettuata dal Governo con la Relazione trimestrale di cassa modifica, in parte, quanto fissato in sede di Programma di stabilità dello scorso autunno, dove si indicava uno scarto tra il 2002 ed il 2003 di 0,6 punti di PIL nel deficit effettivo (dal 2,1% all'1,5%) e di 0,5 punti di PIL, così come previsto, nel deficit corretto dagli effetti del ciclo.

Al fine di verificare quale sia l'obiettivo di indebitamento netto aggiustato per il ciclo implicitamente posto, una stima può essere effettuata utilizzando la stessa metodologia impiegata per l'aggiornamento del Programma di stabilità e le stime dell'*output gap* (in rapporto al PIL potenziale) fornite dalla Commissione nel rapporto di previsione di aprile 2003.

Se ne ricava che, sulla base dei nuovi dati, in Italia nel 2003 a fronte della stabilità del deficit effettivo (sul valore del 2,3% del PIL), il disavanzo aggiustato per il ciclo dovrebbe passare dal 2,1% all'1,8%, riducendosi così di 3 decimi in luogo dei cinque previsti dal Programma di stabilità.

Si delineerebbe, pertanto, un andamento non coerente con gli impegni assunti e che, di conseguenza, dovrà trovare i necessari chiarimenti (o le eventuali correzioni) nella sede propria del prossimo documento di programmazione.

6. Bilancio e ordinamento contabile.

6.1 La riforma delle procedure e della struttura del bilancio.

La disciplina del bilancio è stata incisa, nella XIV legislatura, dai provvedimenti in materia di gestione del patrimonio pubblico e di finanziamento degli investimenti pubblici (decreto legge n. 63/2002, convertito nella legge n. 112/2002) e in materia di controllo e contenimento della spesa pubblica (decreto legge n. 194/2002, convertito nella legge n. 246/2002).

Una più ampia impostazione riformatrice è stata assunta come base per l'indagine conoscitiva delle Commissioni bilancio riunite delle due Camere aperta dall'audizione del Ministro dell'economia il 20 febbraio 2002 e conclusa con le risoluzioni approvate dalla

Commissione bilancio della Camera (4 giugno 2002) e dalla Commissione bilancio del Senato (6 giugno 2002). Il tema è stato ripreso dai disegni di legge di iniziativa del Sen. Azzollini (A.s. 1492) e del Sen. Morando (A.S. 1548) in esame presso la Commissione bilancio del Senato.

La Corte, su richiesta del Senato, ha fornito il proprio contributo con l'audizione del 6 marzo 2003 dinanzi alla Commissione bilancio del Senato; a quel testo si rinvia integralmente per una più compiuta trattazione.

In questa sede si richiamano i contenuti ritenuti di maggior rilievo facendo riferimento ai temi suggeriti dall'evoluzione istituzionale in atto ed alla potenziale incidenza sulla decisione di bilancio 2004.

6.2 Documento di programmazione economico-finanziaria 2004-2007.

Il più rilevante fattore di innovazione istituzionale della XIV legislatura è individuabile nella approvazione, nei primi mesi del 2003, di tre importanti leggi di delega recanti riforme strutturali del settore pubblico, in materia di fisco (legge n. 80/2003), di mercato del lavoro (legge n. 30/2003), di istruzione e formazione (legge n. 53/2003); si deve tener conto, inoltre, del disegno di legge di riforma della previdenza (A.C. 2145). Sulla congruità della valutazione degli oneri e delle coperture individuate da queste leggi la Corte si esprimerà con la relazione quadrimestrale concernente il primo quadrimestre di quest'anno.

In via preliminare si può osservare che, al di là delle considerazioni sugli indirizzi sostanziali di questa vasta opera legislativa (evidentemente estranee alle attribuzioni della magistratura contabile), si può formulare un giudizio positivo sul fattore istituzionale rappresentato dall'indirizzo legislativo teso a misurarsi con problemi strutturali della finanza pubblica; non a caso la Corte aveva individuato un elemento di debolezza nell'impianto dei documenti di programmazione varati nel 2000 e nel 2001 appunto nella mancata individuazione di provvedimenti collegati ordinamentali capaci di affrontare le tendenze strutturali della finanza pubblica, al di là dell'orizzonte della manovra di breve periodo.

Le leggi di delega recentemente approvate delineano modalità di quantificazione degli oneri e di conformazione delle coperture affidate alla sequenza: gradualità dell'attuazione del disegno complessivo della riforma affidato ai provvedimenti delegati; quantificazione degli oneri e individuazione delle coperture affidate, annualmente, alle leggi finanziarie; definitiva calibratura delle innovazioni attraverso i decreti delegati, entro i confini assentiti dalle coperture delimitate dalla finanziaria. Si tratta di una tecnica normativa nuova che deve essere gestita in modo coerente con il principio della copertura dei nuovi oneri fissato dall'articolo 81 comma quarto della Costituzione.

In questa cornice sono rilevanti le responsabilità che finiscono per gravare sul Documento di programmazione economico-finanziaria 2004-2007. La innovativa sequenza delineata dalle leggi di riforma per le coperture deve fondarsi, secondo principi fissati dalla Corte costituzionale sin dalla Sentenza n. 1 del 1966, su una credibile prospettiva di equilibrio nel medio periodo responsabilmente fissata dagli organi della rappresentanza. La previsione programmatica di medio periodo inclusa nel Dpef, nei contenuti da ultimo definiti dalla legge n. 208/1999, può offrire il quadro di riferimento per la valutazione della congruità degli equilibri di finanza pubblica ai quali si lega la copertura graduale delle riforme affidata alle leggi finanziarie annuali ed ai decreti legislativi.

Si tratta di un compito assai arduo nelle condizioni non compiutamente definite del sistema istituzionale della finanza pubblica. Costituiscono elementi base per una proiezione programmatica: la costruzione di un quadro tendenziale di finanza pubblica corredato da specifica relazione tecnica; la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni legate ai diritti sociali (già definiti per la sanità e disegnati dalle deleghe in materia di lavoro e di istruzione); la definizione degli strumenti del federalismo fiscale (ancora in fase di elaborazione in sede di Governo); la proiezione programmatica pluriennale della finanza previdenziale. All'interno di questi termini di riferimento si pongono le compatibilità da rispettare per la tenuta della riforma fiscale e delle riforme del Welfare.

Nel contesto sopra delineato diviene essenziale il momento della definitiva verifica della congruità delle coperture nella fase decisionale effettiva, affidata ai decreti legislativi nei limiti assentiti dalle decisioni annuali di bilancio ed entro i confini delle norme legislative di delega. Si sposta, di fatto, all'interno della concreta conformazione delle norme delegate la misura e la graduazione degli interventi, e quindi la verifica della congruità della valutazione dei nuovi oneri e della stima dei mezzi di copertura. Data l'estrema difficoltà di prevedere compiutamente, sin dalla legge di delega, tutte le implicazioni connesse a nuovi oneri eventualmente derivanti dai provvedimenti delegati, appare tanto più opportuno che venga affidata in via permanente alle relazioni quadrimestrali della Corte la verifica delle coperture sulla base di uno specifico esame dei decreti delegati, a garanzia del Parlamento, ed a tutela dell'art. 81 della Costituzione. E' apparsa insufficiente, a questi fini, la norma, recata dall'art. 16 della legge n. 400/1988 (finora mai applicata) che lega la verifica, da parte della Corte, della copertura dei decreti delegati ad una specifica richiesta della Presidenza di una delle Camere. Questa esigenza si pone in modo più pressante per l'attuazione delle leggi di riforma della finanza pubblica approvate nel 2003 ed in corso di attuazione.

6.3 Le procedure parlamentari di bilancio.

Le difficoltà incontrate nell'iter dell'esame parlamentare dei disegni di legge di riforma complessiva della struttura e delle procedure di bilancio hanno concentrato la discussione parlamentare, in vista della sessione autunnale di bilancio per il 2004, su possibili innovazioni da introdurre con novelle ai regolamenti parlamentari.

Fra le proposte emerse nel dibattito recente sembra persuasiva la tendenza a rafforzare il passaggio costituito dall'esame in Commissione (delle Commissioni bilancio in equilibrato nesso con il contributo delle Commissioni competenti nelle varie materie). Si può pensare che, una volta definito il testo della Commissione, sulla base di un confronto di elevati contenuti tecnici, il potere emendativo potrebbe essere limitato, in Assemblea, dal potere del Governo di proporre, in ambiti delimitati per materia, un nuovo testo da esaminare "prima" di tutti gli altri emendamenti, con effetti preclusivi del loro successivo esame; si tende, per questa via, ad adottare una sorta di procedura "redigente – attenuata" compatibile con la riserva di Assemblea posta dalla Costituzione in materia di decisione di bilancio.

Potrebbero essere preclusi non solo gli emendamenti che incidono sui saldi ma anche quelli che alterino l'ammontare globale dell'entrata e della spesa, così configurati come tetti invalicabili (dal momento che l'equilibrio fra componente della manovra affidata all'entrata e componente affidata alla spesa costituisce un elemento qualificante della politica economica di breve periodo).

Possono, inoltre, essere esplorate limitazioni all'effetto allocativo degli emendamenti parlamentari, che potrebbero essere circoscritti all'interno delle grandi allocazioni di risorse oggetto della decisione parlamentare: oggi le unità previsionali e, in prospettiva, le "missioni" e i "programmi" ispirati alla struttura di bilancio della legge organica francese n. 2001/692.

Per quanto attiene allo spazio da riservare alle decisioni parlamentari nella materie relative alle tendenze strutturali della finanza pubblica ed alle innovazioni ordinamentali si può dire che l'istituto dei provvedimenti collegati strutturali, non rafforzato da alcuna disciplina nei regolamenti parlamentari, non è apparso incisivo ed ha lasciata inalterata la pressione del "sovraccarico istituzionale" che pesa sulla decisione annuale di bilancio. Si può ritenere che la configurazione, secondo il modello già offerto dalla sessione di bilancio, di percorsi parlamentari tipizzati, entro sessioni temporalmente definite, potrebbe garantire maggiori certezze e più sicuri approdi per l'esame parlamentare delle misure strutturali di medio periodo, garantendo sia la linearità dell'azione del governo e della maggioranza parlamentare, sia il contributo dell'opposizione nel percorso normativo.

6.4 La struttura del bilancio.

L'esperienza applicativa della nuova struttura del bilancio disegnata dalla legge n. 94/97 e dal decreto legislativo n. 279/97 mostra come sia ancora largamente insufficiente la capacità degli strumenti previsti di fornire al Parlamento la base per la definizione delle politiche pubbliche di settore attraverso le partizioni maggiori del "bilancio politico" approvato con legge; il "bilancio gestionale", affidato al Governo e all'amministrazione, ha effettivamente posto le basi per una maggiore flessibilità dell'azione amministrativa, anche se la gestione continua, nell'esperienza concreta, a fondarsi prevalentemente sulla partizione per capitoli, piuttosto che su quella per centri di costo.

Le esperienze di riforma amministrativa e del bilancio nei maggiori Stati democratici offrono ulteriori affinamenti e schemi alternativi per una razionale struttura del bilancio, mantenendo una impostazione fondata sulla distinzione fra una programmazione di bilancio "strategica" decisa dalle Assemblee elettive e strumenti, a livello amministrativo, fondati su modelli gestionali imperniati sulla contabilità economica. Si pensa, in questa chiave, soprattutto al results act negli Stati Uniti (Government Performance and Results Act 1993), alla legge organica francese dell'agosto 2001 (loi organique n. 2001/692), all'esperienza inglese del new public management.

Il riferimento a queste esperienze potrebbe condurre ad impostare (mediante una delega al Governo) una classificazione per missioni e per programmi, sulla quale fondare la decisione parlamentare di bilancio, accompagnata da una più diffusa articolazione, per la gestione, di modelli di contabilità analitica e di contabilità economica. La adozione di schemi classificatori più chiaramente ancorati a scelte programmatiche consente di affidare la allocazione delle risorse decisa dal Parlamento ad unità di voto di dimensioni finanziariamente più ampie (rispetto alla conformazione assunta, nella prassi, dalle unità previsionali di base configurate dal decreto legislativo n.279/1997 e dalle successive leggi di bilancio). In questo scenario la maggiore significatività della decisione parlamentare, affidata a partizioni maggiori, dovrebbe diminuire l'area delle eccezioni e delle deroghe alla demarcazione che separa la sfera delle scelte parlamentari da quella affidata, per la gestione, al Governo e alle amministrazioni; lasciando, al tempo stesso, un maggiore spazio di flessibilità alla gestione amministrativa.

In tutte le esperienze riformatrici assunte come termine di riferimento la introduzione delle innovazioni richiede un ampio impegno in azioni innovative delle tecniche e tecnologie di amministrazione e un certo arco di tempo (dell'ordine di tre-cinque anni).

6.5 Monitoraggio e controllo della spesa e della effettività delle coperture.

La prima delle due più rilevanti innovazioni introdotte con la legge n. 246/2002 (che introduce due nuovi commi, 6 bis e 6 ter nella legge n. 468), riguardante l'accertato raggiungimento dei limiti di spesa, sembra aver fornito buona prova, in termini di capacità di contenimento della spesa. Sono da richiamare due segnalazioni recate dall'audizione della Corte nel marzo scorso, dinanzi alla Commissione bilancio del Senato, concernenti il monitoraggio dell'andamento delle leggi di spesa e le tecniche della legislazione di spesa.

La ricostruzione a consuntivo degli andamenti finanziari per l'attuazione delle leggi di spesa (pur prevista sin dal 1978 come componente del rendiconto dello Stato e ribadita, sempre in tema di disciplina del rendiconto, dall'art. 13 d.lgs. n. 279 del 1997) non è stata realizzata in modo rigoroso, verosimilmente anche a causa delle difficoltà derivanti da una conformazione dei capitoli del bilancio spesso non facilmente riconducibile alla legislazione di spesa. Anche questo fattore tecnico concorre a spiegare come sia rimasta inattuata, sin qui, la norma recata dal comma 7 dell'art. 11 ter della legge n. 468 modificata, in base alla quale il Ministro del tesoro (oggi dell'economia) riferisce al Parlamento con propria relazione quando, nel corso del processo di attuazione, si verifichino scostamenti delle spese o delle entrate rispetto alle previsioni che rendevano congrua, in sede di esame parlamentare, la copertura dei nuovi o maggiori oneri. L'attuazione dei meccanismi di "taglio" previsti dalla legge n. 246 richiede, ovviamente l'effettivo approntamento di meccanismi tecnici efficaci per il monitoraggio del percorso attuativo di tutte le leggi recanti nuove o maggiori spese; il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato dovrà svolgere un complesso lavoro di ricostruzione delle unità elementari di spesa in termini finanziari (capitoli) volto a rendere trasparente il collegamento con le autorizzazioni legislative.

La seconda segnalazione della Corte ha ad oggetto il grande problema del bilanciamento fra la regola generalizzata dei tetti di spesa e la conformazione di quelle leggi sostanziali che costruiscono i meccanismi di spesa sulla base della configurazione di diritti soggettivi dei cittadini, tanto più se questi diritti trovano la loro radice in sfere tutelate dalla parte I della Costituzione (si tratta di quella legislazione di spesa fondata, nella terminologia anglosassone, sui cosiddetti "entitlements"). Su questa tema non compete alla Corte dei conti un orientamento determinante, che finisce per entrare nella sfera propria delle valutazioni di costituzionalità. Si può ritenere che l'effettività della regola della generalizzazione dei tetti di spesa potrebbe essere resa più agevole e meno controvertibile se la conformazione futura della legislazione di spesa espressamente, in sede di disciplina sostanziale delle posizioni giuridiche attive dei cittadini, dettasse il criterio del limite invalicabile posto dalla disponibilità delle risorse assegnate,

eventualmente disciplinando i criteri preferenziali di accesso alle prestazioni amministrative che incontrino, sia pure eventualmente, un limite finanziario. Ovviamente anche la possibilità di adottare tale tecnica legislativa incontra limiti, che sarà il Parlamento a vagliare, allorché la legislazione ordinaria si connetta a posizioni giuridiche soggettive attive dei cittadini legate alla tutela offerta dalla parte I della Costituzione.

La seconda innovazione introdotta dalla legge n. 246/2003 (art. 1, commi 3 e 4) configura un potere discrezionale del Governo molto ampio che consente tagli uniformi di spesa nel presupposto di uno scostamento rilevante degli andamenti complessivi di finanza pubblica rispetto al Dpef. Si può ritenere che un limite meno "discrezionale" all'applicazione di una regola che certamente incide sul nesso Parlamento – Governo in materia di bilancio, potrebbe essere conseguito se lo scostamento fosse ritenuto rilevante (ai fini di aprire la strada al "taglio" da parte del Ministro dell'economia) solo se ancorato alla constatazione di un rischio rilevante di scostamento degli andamenti tendenziali della finanza pubblica dal percorso segnato dal patto di stabilità e crescita europeo.

Inoltre, sulla base di analisi comparatistiche relative ai rapporti fra Assemblee parlamentari e Governi , si può ritenere che le esigenze di un tempestivo controllo degli andamenti effettivi della finanza pubblica possano giustificare uno spazio da assentire a rettificazioni di rotta (peraltro correttamente concepiti in modo uniforme per non incidere sulla ripartizione percentuale delle risorse assentita dal Parlamento) affidate in via d'urgenza all'esecutivo. Resta, nella logica del sistema parlamentare, l'esigenza di una decisione di approvazione da parte della Camere nei tempi ragionevolmente consentiti dagli strumenti disponibili: la legge di assestamento per tagli intervenuti nella prima parte dell'anno; eventualmente apposite leggi di variazione di bilancio nei mesi successivi; comunque norme recettive delle innovazioni introdotte in via amministrativa da inserire "a sanatoria" nella legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato.

6.6 Patrimonio dello Stato, dismissioni immobiliari, cartolarizzazioni, finanziamento degli investimenti pubblici.

Le innovazioni introdotte dal decreto legge n. 63/2002, convertito nella legge n. 112/2002, con la istituzione della Patrimonio S.p.A e della Infrastrutture S.p.A., le nuove regole introdotte in materia di dismissioni immobiliari, le operazioni di cartolarizzazione adottate durante il 2002, devono essere inserite all'interno di un trasparente sistema di contabilità pubblica.

Secondo i criteri fissati in sede Eurostat appare necessario precisare, in sede nazionale, un criterio guida chiaro per definire l'inserimento delle operazioni svolte dalle nuove società (o da altri centri esterni chiamati a svolgere funzioni analoghe, come la Cassa depositi e prestiti e l'ANAS dopo la trasformazione in S.p.A.) all'interno della contabilità economica nazionale. In questo senso è soddisfacente la norma, introdotta nella legge di conversione del decreto legge n.63/2002 (anche sulla base delle osservazioni formulate dalla Corte in sede di audizione parlamentare sul decreto legge in sede di conversione) in base alla quale "il conto consuntivo, economico e patrimoniale, della Patrimonio dello Stato S.pA. e' allegato, ogni anno, al rendiconto generale dello Stato"; e si prevede un apposito allegato al rendiconto generale dello Stato contente il conto consolidato della gestione di bilancio statale e della gestione della Patrimonio dello Stato S.p.A. (art. 7 comma 1° bis).

Per le operazioni di cartolarizzazione appare necessario porre allo studio le modalità di introduzione nel nostro ordinamento delle condizioni fissate dalla recente determinazione Eurostat del maggio 2003 (Eurostat, ESA95, Securitisation operations).

Per il finanziamento "parallelo", attraverso operazioni affidate a centri pubblici esterni allo Stato (o agli organi comunitari in sede europea), delle operazioni di finanziamento delle infrastrutture sarà necessario attendere, sulla base dell'iniziativa annunciata dal Ministro dell'economia alla Camera nell'audizione del 10 giugno, le regole adottate in sede di Unione Europea.

Capitolo II

Il bilancio dello Stato: risultati del 2002

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 Tendenze di fondo della spesa statale; 3.2 Lo sviluppo delle previsioni di bilancio; 3.3 Esiti dell'auditing finanziario-contabile; 3.4 Sintesi della gestione; 3.5 Analisi economica:* 3.5.1 Il comparto dei trasferimenti; 3.5.2 Interventi nelle aree depresse; 3.5.3 Altre spese correnti; 3.5.4 Altre spese in conto capitale; *3.6 Formazione e gestione dei residui:* 3.6.1 La situazione generale; 3.6.2 La situazione nel settore dei trasferimenti; 3.6.3 La situazione dei residui di stanziamento; *3.7 Classificazione economica semplificata; 3.8 Classificazione funzionale – COFOG.*

Appendice: Note sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili del rendiconto dell'entrata
1. Premessa.
2. Anomalie ed incongruenze delle contabilità delle amministrazioni.
3. Riepilogo interventi per predisposizione conto consuntivo 2002.
4. Riaccertamenti e insussistenze.
5. Cumulo delle riscossioni in conto residui.
6. Classificazione per grado di esigibilità dei resti da riscuotere.
7. Determinazione dei resti da versare.
8. Non corrispondenza fra resti iniziali da versare dell'esercizio 2002 e corrispondenti resti finali dell'esercizio 2001.

1. Considerazioni generali.

1.1 Premessa.

Nonostante le reiterate misure di aggiustamento in corso d'anno, i risultati differenziali esposti nel rendiconto generale dello Stato per il 2002 mostrano –in termini di competenza- un significativo peggioramento, nelle versioni al lordo e al netto delle regolazioni debitorie.

Rispetto al 2001 il saldo netto da finanziare – indicatore sintetico delle annuali vicende gestorie – accusa un deterioramento del 34,1% e una inferiore evoluzione negativa nella serie netta (-17,1%).

Di segno opposto è il profilo di cassa, che evidenzia un miglioramento del 6,4% ed uno ancor più ampio (+13,5%) nella serie depurata delle regolazioni debitorie.

I saldi di bilancio si sono giovati, peraltro, degli effetti del decreto "taglia spese", che ha inciso sul livello degli impegni, provocando un maggior volume di economie, e dei pagamenti, grazie ad un meno elevato utilizzo delle dotazioni di cassa.

Alla decelerazione del ritmo di crescita della spesa finale (+1%) si contrappone una flessione delle corrispondenti entrate (-1,7%), pur sostenute da un rilevante insieme di interventi "una tantum".

L'elemento di rischio per gli equilibri di bilancio è legato, in prospettiva, proprio alla tenuta delle entrate, che a consuntivo hanno evidenziato margini di sovrastima in termini sia di competenza che di cassa.

Ciò sottolinea l'esigenza di un maggior grado di accuratezza e di prudenza nella costruzione della parte attiva del bilancio, di per sé maggiormente esposta alle vicende del ciclo economico.

Fenomeni di non congrua quantificazione delle poste di bilancio emergono, tuttavia, anche sul versante della spesa e sono in parte resi evidenti dalla ormai consolidata presenza di regolazioni contabili e debitorie.

Da tempo la Corte ha concentrato la propria attenzione nel fenomeno delle regolazioni contabili e debitorie che connota ormai in modo quasi strutturale il rendiconto generale dello Stato.

L'emersione di tali partite – spesso legata alla tardiva contabilizzazione in bilancio di operazioni di tesoreria – pur orientata e condivisibili ragioni di trasparenza finisce per offuscare gli effettivi andamenti gestori e per sminuire la significatività del confronto fra esercizi finanziari.

A distanza di oltre quindici anni dalla prima evidenziazione in legge finanziaria delle regolazioni debitorie, restano tuttora indeterminati i confini che definiscono il fenomeno, in buona misura riconducibile all'intreccio fra gestione di bilancio e gestione di tesoreria.

Il problema più importante è costituito da regolazioni debitorie legate alla sistemazione di oneri latenti da ripianare.

Al di là, infatti, delle ipotesi in cui lo sfalsamento temporale di contabilizzazione si connetta fisiologicamente alla imperfezione dei meccanismi contabili, un allargamento dell'area delle regolazioni può costituire il modo per eludere il vincolo del saldo netto da finanziare ed incidere sulla stessa congruità degli strumenti di copertura.

E' per questo che la Corte ha insistentemente chiesto negli ultimi anni che il rendiconto generale dello Stato sia corredato, almeno, di un allegato tecnico, in cui si dia conto degli andamenti gestori legati alle partite contabili e debitorie e delle cause della loro formazione che mal si concilia con i principi di veridicità e di annualità del bilancio.

Tale esigenza di trasparenza risulta anche quest'anno insoddisfatta.

Resta aperto, inoltre, il problema del passaggio dei 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, nel costruire il conto economico dello Stato (e della P.A.) lavora su una versione di consuntivo di cassa dello Stato trasmessa dal Dipartimento della RGS (e 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 rielabora, infine, i dati stessi secondo gli schemi di contabilità nazionale.

Per restituire valore e centralità al principale documento contabile dello Stato, il rendiconto di cassa parificato dalla Corte deve costituire il punto di partenza ufficiale per gli altri aggregati di finanza pubblica.

E' necessario, pertanto, che anche tali rettifiche trovino formale esplicitazione nel richiamato allegato tecnico o in altro specifico documento.

L'art. 13 del d.lgs. 7 agosto 1999, 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 tutt'oggi, anche sotto questo profilo, il percorso di attuazione della riforma di bilancio è largamente insoddisfacente ed è tale, comunque, da poco aggiungere all'utilità del consuntivo.

Qualche passo viene compiuto nel rendiconto 2002 con una prima sintetica prospettazione dell'incrocio fra funzioni obiettivo e unità previsionali di base; mentre il monitoraggio delle principali leggi di spesa – finalmente oggetto, sotto la spinta del decreto taglia spese, di un deciso e sistematico progetto di intervento - risulta ancora adempimento episodico e di mera routine.

Manca, soprattutto, l'ancoraggio dei dati di rendiconto ad obiettivi, parametri ed indicatori, che dovrebbero costituire il portato più innovativo della legge n. 94/1997.

E' da sottolineare, infine, il mancato rispetto dell'obbligo di presentazione di importanti allegati (note preliminari corrispondenti allo schema del bilancio di previsione; prospetto di regionalizzazione della spesa; spese di personale). Un segnale di novità è costituito quest'anno dalla presentazione del prospetto delle risorse destinate alle aree depresse e del nomenclatore degli atti aggiornato con la gestione.

La piena salvaguardia del principio di simmetria fra bilancio di previsione e conto consuntivo, è essenziale per le analisi sulla gestione annuale.

Le vicende dell'ultima sessione di bilancio hanno riproposto l'esigenza di una revisione del processo e della struttura di bilancio.

La Corte ha, come è noto, in gran parte condiviso le linee della riforma varata nel 1997, che presenta tratti di grande attualità.

I cinque anni di applicazione della nuova normativa non hanno, purtroppo, sostanzialmente colmato le gravi lacune conoscitive in materia di conti pubblici, a partire proprio dal bilancio dello Stato.

Al di là dei non risolti problemi di raccordo con gli altri aggregati di finanza pubblica – resi più acuti dalle modifiche del titolo V della Costituzione e dai vincoli di carattere europeo – molta strada resta da compiere per valorizzare gli elementi innovativi della legge n. 94/1997.

Sul piano pratico 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.

Infatti, le unità stesse sono, in alcuni casi, una replica della vecchia classificazione amministrativa per rubrica o si riducono, in altri, a meri e non sempre omogenei aggregati di

capitoli. La loro eccessiva proliferazione ne riduce ulteriormente la significatività finendo per togliere efficacia e consapevolezza alla decisione parlamentare sul bilancio.

La classificazione funzionale poi – a causa dei limiti derivanti dalla parcellizzazione delle attuali funzioni obiettivo – non è in grado di esprimere adeguatamente le politiche pubbliche di settore e costituisce, allo stato, un mero esercizio di riclassificazione contabile, slegato da una effettiva razionalizzazione delle strutture amministrative.

Resta, comunque, prioritaria l'esigenza di provvedere, in modo sistematico e completo, all'omogeneizzazione dei capitoli e all'aggiornamento del nomenclatore degli atti; operazioni queste fondamentali per la verifica delle leggi di spesa e, più in generale, per il monitoraggio dei conti pubblici.

1.2 Risultati d'insieme e differenziali.

1.2.1 Sintesi della gestione.

1.2.1.1 In termini di competenza il saldo netto da finanziare (43.942 milioni) esprime un peggioramento di oltre 11.000 milioni rispetto al 2001, mentre sulla cassa (55.880 milioni) registra uno squilibrio inferiore di circa 4.000 milioni nei confronti dell'esercizio precedente. Un andamento analogo risulta per l'indebitamento netto (rispettivamente pari a 37.600 e a 49.969 milioni), che espone un aggravio superiore di oltre 10.000 milioni sulla competenza e un alleggerimento di 4.300 milioni sulla cassa.

Peggiora di ulteriori 9.200 milioni il differenziale positivo delle partite correnti (ridottosi ad appena 4.375 milioni), mentre permane sulla cassa un deficit di 16.675 milioni (a fronte dei 20.327 milioni del precedente esercizio).

Negativa sia per competenza che per cassa è l'evoluzione del ricorso al mercato, che raggiunge rispettivamente l'importo di 234.733 e di 247.891 milioni.

Si ridimensiona ulteriormente l'avanzo primario di competenza (da 45.462 a 32.654 milioni) che d'altra parte si irrobustisce sulla cassa (da 18.797 a 22.175 milioni), pur restando ben lontano dal valore segnato nel 2000 (50.107 milioni).

Uno sviluppo non dissimile caratterizza l'avanzo primario corrente che registra una caduta sulla competenza (da 91.838 a 80.970 milioni) e una contemporanea risalita sulla cassa (da 58.187 a 61.381 milioni).

1.2.1.2 Cresce dal 2,7 al 3,5% l'incidenza sul PIL del saldo netto da finanziare di competenza; si abbassa di mezzo punto percentuale (dal 4,9 al 4,4%) il peso del rispettivo saldo di cassa.

Si riduce al modesto livello dello 0,3% la quota del risparmio pubblico di competenza (pari all'1,1% sul PIL nel precedente esercizio), mentre il relativo differenziale di cassa esprime un passivo dell'1,3% (1,7% nel 2001).

Sulla competenza si aggrava il peso dell'indebitamento netto (dal 2,2 al 3%), che sul lato della cassa migliora di quattro decimi di punto (dal 4,4 al 4%).

Prosegue sulla competenza il ridimensionamento dell'avanzo primario di bilancio (dal 3,7 al 2,6 in percentuale di PIL), in recupero di tre decimi di punto (dall'1,5 all'1,8%) sulla cassa.

La massa dei residui attivi legate alle operazioni finali di bilancio si restringe di 9.306 milioni scendendo alla quota di 117.417 milioni.

Tale valore pressoché si identifica coi resti delle entrate correnti (117.389 milioni). Al loro interno risulta prevalente la quota (pari al 58,2%) dei residui formatisi nel comparto tributario (68.324 milioni), mentre la restante parte si determina nel settore extratributario (49.065 milioni).

Diminuisce anche – seppure nella più contenuta misura di 2.700 milioni – il volume dei residui passivi complessivi (132.480 milioni).

L'eccedenza passiva del conto dei residui torna così a salire fino a 15.063 milioni.

Il dato finale non esprime peraltro l'effettiva consistenza del divario, a causa della netta prevalenza fra i residui attivi delle somme da riscuotere (97.847 milioni), per il 77,4% relative alla gestione di precedente esercizi, di cui non è affatto scontata l'effettiva acquisizione, anche per gli incongrui criteri adottati per la quantificazione degli accertamenti.

D'altra parte, il calo dei residui passivi per operazioni finali (da 131.238, a 129.797 milioni) è riconducibile alla parte corrente (da 63.545 a 55.184 milioni) su cui si registra la formazione di un cospicuo ammontare di economie, connesso alle misure straordinarie di controllo degli impegni ed anche alla sterilizzazione dei fondi recati con l'assestamento.

1.2.1.3 I risultati differenziali – contenuti nelle tavola 1.1 – riflettono i dati ufficiali del rendiconto generale, che nella sua integralità ricomprende anche partite contabili e debitorie, di per sé poco compatibili col principio di annualità del bilancio.

Sempre al lordo di tali poste, in apposita tavola 1.2 è indicata la serie storica dell'avanzo primario e dell'avanzo primario corrente, che – seppure non previsti dalla vigente normativa contabile – completano il quadro degli indicatori utili per individuare il percorso evolutivo della finanza statale.

Il diverso peso annuale delle regolazioni debitorie finisce per rendere meno trasparente e significativo il confronto fra esercizi finanziari.

Per fornire un quadro più aderente alla effettiva situazione dei conti dello Stato si è predisposta la tavola 1.3 in cui l'evoluzione del saldo netto da finanziare – indicatore chiave della gestione annuale – viene prospettata al netto delle regolazioni debitorie.

Al fine di assicurare una maggiore omogeneità dei dati si è provveduto a considerare nel titolo II, anche per il 2002, la spesa destinata al fondo ammortamento titoli di Stato (pari a 685 e 649 milioni), riclassificata dal 2000 nel titolo III, mentre all'attivo la stessa voce è inclusa, come nel vecchio schema classificatorio, fra le entrate finali.

1.2.1.4 La legge finanziaria per il 2002 ha fissato rispettivamente in 33.157 e 224.636 milioni – al netto di 14.649 milioni 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, soprattutto, al lordo delle regolazioni contabili e debitorie, sotto la spinta delle variazioni introdotte con il provvedimento di assestamento.

Il grande scostamento delle previsioni definitive dei saldi, rispetto a quelle iniziali, è dovuto sia alla riduzione delle entrate che all'incremento delle spese.

Le previsioni definitive in materia di entrate finali hanno registrato un decremento di 9.351 milioni, imputabile alla negativa oscillazione delle entrate tributarie (-15.527 milioni), solo in parte compensata da una più favorevole riquantificazione delle entrate extratributarie (+5.937 milioni).

Il calo previsionale delle entrate tributarie ha riguardato quasi in pari misura le imposte dirette (-8.060 milioni) e le imposte indirette (-7.467 milioni).

Le spese finali, per contro, hanno esposto maggiori previsioni per 19.932 milioni, per circa l'86% riconducibile alla parte corrente (17.111 milioni).

Sul ricorrente fenomeno dello sfondamento dei saldi previsionali la Corte ha più volte soffermato la propria attenzione, evidenziandone i rischi per la tenuta degli equilibri stabiliti in sede di manovra annuale.

A consuntivo, peraltro, il saldo netto da finanziare – nella versione depurata dell'ammontare delle regolazioni debitorie, su cui persiste una diversa valutazione da parte della Corte – è rientrato entro il tetto stabilito, per di più ricomprendendo somme (utilizzo degli

slittamenti della competenza dell'anno precedente e riassegnazione di entrate) che, sulla base della vigente normativa contabile, non sono da calcolare ai fini del rispetto del limite.

La tenuta del saldo è dovuta a maggiori accertamenti di entrate finali per 15.181 milioni e ad economie sulla spesa finale per 17.573 milioni.

Il ricorso al mercato, invece, che pur si giova di 51.292 milioni di economie sulla spesa complessiva (di cui 33.719 registrati nel "rimborso di passività finanziarie"), sfonda, a consuntivo, con 234.733 milioni, il limite fissato dalla legge finanziaria (224.636 milioni al lordo dell'indebitamento estero per un importo complessivo non superiore a 2.066 milioni). Tale esito è sostanzialmente riconducibile legato ai maggiori rimborsi per passività finanziarie (174.839 milioni) rispetto alle previsioni iniziali di bilancio (190.792 milioni), per effetto di un innalzamento di oltre 49.000 milioni del rimborso delle passività finanziarie, disposto con la legge di assestamento e solo in parte riassorbito a consuntivo.

I risultati del 2002 dimostrano come la pressione dell'indebitamento sia tale da mettere a rischio la tenuta complessiva degli equilibri di bilancio, stabiliti dalla legge finanziaria e dai connessi saldi esposti nei quadri riassuntivi del bilancio.

Il saldo delle partite correnti espone un miglioramento di 819 milioni rispetto alle previsioni iniziali (e di oltre 27.500 milioni sulle previsioni definitive), mentre l'indebitamento netto registra un abbattimento di 4.500 milioni nel confronto con le previsioni iniziali (e di 32.610 milioni su quelle definitive).

Il risultato differenziale, costituito dal rapporto tra entrate e spese complessive (c.d. differenza), mostra un valore negativo di 22.582 milioni (contro i 512 delle previsioni definitive), derivante da una quota di accensione prestiti inferiore al ricorso al mercato.

In termini di cassa l'appesantimento dei saldi previsionali è ancora più netto. Sullo scostamento incide in misura rilevante il provvedimento di assestamento, con cui si è fatto fronte alle esigenze di smaltimento dell'effettiva consistenza dei residui passivi ereditati dal precedente esercizio e, come di consueto, sottostimati in sede di previsione.

Il peggioramento dei saldi è stato recuperato a consuntivo, grazie al combinato effetto dei maggiori incassi e dei minori pagamenti, che per le partite finali ammonta a 52.086 milioni.

Rispetto alle previsioni iniziali di bilancio migliora il saldo netto da finanziare per 17.064 milioni e per 17.665 milioni l'indebitamento netto.

Margini positivi di quasi 1.300 milioni si registrano anche per il saldo negativo delle partite correnti, mentre sfonda di 107 milioni il ricorso al mercato rispetto alla legge di bilancio, sotto la spinta dei pagamenti per il rimborso delle passività finanziarie (192.011 milioni a fronte degli inizialmente previsti 174.840 milioni).

Il saldo tra entrate e spese complessive (c.d. differenza) espone, invece, a consuntivo un valore negativo di 35.740 milioni, ben superiore a quello previsto in sede previsionale (1.087 milioni), per effetto di un livello di accensione prestiti rimasto al di sotto del ricorso al mercato.

A fronte del predetto cospicuo ammontare di economie di spesa il consuntivo 2002 presenta un ridimensionamento delle eccedenze sulla competenza a livello di unità previsionali di base (1.209 milioni contro i 3.724 del 2001).

Il rendiconto registra, inoltre, sfondamenti di spesa in termini di residui (1.358 milioni) e di cassa (2.479 milioni).

Il debordo – anche se notevolmente ridotto rispetto al 2001 – si manifesta prevalentemente sulla spesa del Ministero dell'istruzione, università e ricerca (664 milioni nella competenza, 895 sui residui e 1.685 nella cassa).

La gran parte del restante supero di spesa si riferisce ai Ministeri dell'economia e finanze, beni ed attività culturali, infrastrutture e trasporti.

Le eccedenze di spesa costituiscono una anomalia programmatica e gestionale che avrebbe dovuto essere eliminata con l'introduzione del modello di bilancio fondato sulle unità previsionali di base[1]. La realtà operativa è ancora distante da tale impostazione.

Resta, pertanto, l'esigenza di sostituire procedure di spesa ormai obsolete, ricorrendo alle necessarie innovazioni tecnologiche ed organizzative.

In linea con l'esito del 2001, restano abbastanza compressi gli slittamenti di copertura tramandati al 2003, complessivamente pari a 86 milioni.

1.2.1.5 Rispetto al bilancio assestato emendato del 2001, il bilancio programmatico dello Stato 2002-2004 (in coerenza con la nota di aggiornamento del Dpef 2002-2006) prevedeva in termini di incidenza sul PIL al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA):

- la sostanziale invarianza delle entrate tributarie sul livello del 26,5%;
- un lieve incremento delle entrate finali (dal 28,5 al 28,8%);
- una quota delle spese correnti in risalita verso il 21.6%;
- un contenimento della spesa per interessi, così da portarla al 6%;
- un calo di quattro decimi di punto della spesa in conto capitale da ragguagliare, pertanto, al 3,8%;
- una riduzione di oltre mezzo punto delle spese finali, con un impatto sul PIL del 31,4%.

[1] Tale anomalia che per sua natura comporta l'intervento di sanatoria legislativa, dovrebbe essere oggetto di adeguata ponderazione nella sede parlamentare.

A consuntivo le entrate finali al netto dei rimborsi IVA e dell'anticipo dei concessionari a titolo di regolazione si commisurano a 374.985 milioni e al 29,8% del PIL.

Scorporando dal totale anche le entrate derivanti dalle dismissioni e dalle cartolarizzazioni, pari in complesso a 8.483 milioni, il livello delle entrate finali si situa al 29,1% del PIL e resta al di sopra dell'obiettivo stabilito.

Le entrate tributarie, sempre al netto delle partite regolatorie, raggiungono l'importo di 327.490 milioni ed esprimono una pressione del 26% (con una diminuita prevalenza delle imposte dirette) a fronte del 26,5 programmato.

Le spese correnti, con una incidenza del 27,7% corrispondono sostanzialmente ai risultati attesi, rispettando al loro interno gli obiettivi posti per il servizio del debito (6,1%).

Risultano superiori al previsto gli oneri del conto capitale (4%), trascinato, peraltro, dalla voce "altri trasferimenti in conto capitale", che include impegni aggiuntivi (circa 4.000 milioni) destinati alla cartolarizzazione degli immobili degli enti previdenziali e alle dotazioni per la protezione civile.

L'impatto della spesa finale è pari al 31,6%, e cioè due decimi di punto al di sopra del traguardo programmatico.

1.2.2 Risultati d'insieme.

1.2.2.1 Gestione di competenza.

Per quanto riguarda le entrate, l'analisi viene qui condotta evidenziando gli scostamenti rispetto alle previsioni e si differenzia, pertanto, da quella svolta nel successivo par. 2 che presta, invece, attenzione soprattutto alle variazioni rispetto al consuntivo degli anni precedenti.

Il profilo della gestione di competenza delle entrate correnti si caratterizza, rispetto alle previsioni per maggiori accertamenti nella misura di 11.769 milioni, in prevalenza dovute alle entrate extratributarie (+8.931 milioni), per le quali, come si vedrà meglio nel successivo par. 2, più che di maggiori entrate, si tratta in realtà di sostanziale mancata formulazione delle previsioni iniziali, e spesso anche di quelle definitive.

Un discorso simmetricamente opposto va fatto per le entrate tributarie che, come si argomenta sempre nel par. 2, fanno registrare minori scostamenti rispetto alle previsioni proprio perché si tratta di entrate per le quali sono maggiormente chiare e consolidate le relative responsabilità gestionali – dalle previsioni iniziali alle riscossioni finali.

In questa luce va letto il dato del minore scostamento che gli accertamenti delle entrate tributarie fanno registrare rispetto alle previsioni, (+2.838 milioni), peraltro oggetto di forte ridimensionamento in sede di previsioni definitive (-15.527 milioni). Ciò spiega anche perché,

nonostante le misure supplementari adottate in corso d'anno, gli accertamenti tributari restino di 12.689 milioni al di sotto delle previsioni iniziali.

Per contro, gli accertamenti extratributari presentano, per le ragioni che si è detto, uno scostamento positivo di circa 15.000 milioni rispetto alle previsioni iniziali.

L'esito gestionale per le imposte dirette mostra maggiori accertamenti per 2.677 milioni, anche se evidenzia una caduta di 5.383 milioni rispetto alle previsioni iniziali. Il comparto delle imposte indirette – grazie all'evoluzione dalla categoria II "tasse ed imposte sugli affari" - presenta, d'altra parte, risultati leggermente migliori rispetto alle previsioni definitive (+161 milioni), ma resta distante da quelle iniziali, con uno scostamento negativo di 7.306 milioni, per circa due terzi imputabile alla stessa categoria II.

L'andamento degli accertamenti extratributari è trainato, soprattutto, dalle categorie X "interessi su anticipazioni e crediti vari del tesoro" e XI "ricuperi, rimborsi e contributi", che complessivamente espongono un livello superiore di 7.681 milioni alle previsioni definitive e di oltre 13.000 milioni a quelle iniziali.

Gli accertamenti per operazioni finali di bilancio (392.803 milioni) registrano una flessione di 6.790 milioni (-1,7%).

L'esito annuale è fortemente segnato dalla caduta delle entrate correnti – che indicano il gettito ordinario dello Stato – diminuite di 9.143 milioni (da 392.065 a 382.922 milioni).

La complessiva riduzione degli accertamenti del comparto corrente è dovuta per poco meno di due terzi alla componente tributaria (da 351.086 a 345.308 milioni), mentre per la quota residua è imputabile all'andamento delle entrate extratributarie (da 40.979 a 37.614 milioni).

Il profilo declinante delle entrate tributarie è sostanzialmente ascrivibile al cedimento (-4,5%) delle imposte dirette (da 189.797 a 181.207 milioni) solo in parte compensato dall'evoluzione delle imposte dirette (da 161.289 a 164.101 milioni).

Il confronto con il 2001 sconta sì l'adozione dello stesso schema classificatorio, ma anche una diversa tipologia e un differente ammontare di entrate straordinarie (circa un punto percentuale di PIL).

Il regresso delle imposte dirette (-8.590 milioni) è riconducibile, soprattutto, al secco calo delle ritenute sui redditi di capitale e delle imposte sostitutive (con un differenziale peggiorativo di circa 6.000 milioni), nonché al ripiegamento dell'IRPEG (31.578 milioni; -3.757 milioni), dell'IRPEF (128.598 milioni; -735 milioni) e dall'ILOR (849 milioni; -807 milioni), ormai residualmente legata all'emissione di ruoli relativi ad anni di imposta anteriori alla soppressione di questo tributo.

La caduta degli accertamenti è in parte frenata dall'acconto dei concessionari per la quota eccedente la regolazione contabile (1.073 milioni).

Nell'ambito del comparto indiretto, in crescita (+2,6%) risulta l'aggregato maggioritario costituito dalla categoria II "tasse ed imposte sugli affari " (da 117.438 a 120.449 milioni, sostenuto dall'IVA contabilizzata in bilancio (da 96.981 a 98.720 milioni), che compensa la flessione (-3,3%) segnata dalla categoria III "imposte sulla produzione, sui consumi e dogane", (da 27.663 a 26.737 milioni), il cui profilo gestionale è prevalentemente determinato dall'imposta sugli oli minerali (da 20.724 a 20.605 milioni).

Una espansione del 5,7% mostrano gli accertamenti della categoria IV "monopoli" (da 7.464 a 7.888), mentre si ferma al 3,5% il tasso incrementale della categoria V "lotto, lotterie ed altre attività di giuoco" (da 8.724 a 9.027 milioni).

La caduta delle entrate extratributarie dipende dall'ulteriore calo (da 10.052 a 6.236 milioni) degli accertamenti della categoria VII "proventi di servizi pubblici minori", gonfiata nel precedente esercizio da 2.996 milioni di proventi derivanti dalla cartolarizzazione dei diritti relativi al gioco del lotto, nonché dal ridimensionamento degli accertamenti (16.493 milioni) della categoria XI "ricuperi, rimborsi e contributi", che avevano toccato il loro picco (20.328 nel precedente esercizio) e che pur si giovano delle entrate straordinarie (1.481 milioni) legate al rimpatrio dei capitali.

La flessione degli accertamenti del titolo II è frenata, d'altra parte, dalla intensa crescita (+4.405 milioni) della categoria X "interessi su anticipazioni e crediti vari del tesoro" (9.568 milioni), sospinta dalle entrate per retrocessione di interessi, dietimi e swap (da 2.718 a 8.047 milioni).

Crescono di quasi un terzo le entrate in conto capitale (da 7.528 a 9.881 milioni), gonfiate dalla cartolarizzazione degli immobili degli enti previdenziali (6.828 milioni a fronte dei 1.994 milioni introitati nel precedente esercizio).

Viene così riassorbito anche l'ulteriore calo dei proventi delle dismissioni da destinare al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (da 4.329 a 1.655 milioni).

Gli impegni lordi per operazioni finali (436.744 milioni) – gravati da un minor carico di regolazioni contabili e debitorie – registrano un contenuto incremento (+4.378 milioni; +1%).

Anche nella serie netta, comunque, il ritmo di crescita della spesa finale (pari a 397.867 milioni) registra una significativa decelerazione (+0,9% a fronte del 6,2% del precedente esercizio), indotta dalla semistazionarietà della spesa corrente (347.961 milioni; +1,1%) e da una flessione della spesa in conto capitale (49.906 milioni; -0,6%), particolarmente espansiva nel 2001 (+12,7%).

Il tasso di aumento della spesa complessiva risulta più che dimezzato (588.152 milioni, +4,4%).

Moderata è poi l'evoluzione (+2,1%) della spesa corrente al netto degli interessi (271.366 milioni). La frenata della progressione degli oneri correnti si giova del calo degli interessi (76.596 milioni; -2,1%), dopo la loro risalita nel precedente esercizio.

Gli oneri per il personale – ivi comprese le imposte pagate sulla produzione – presentano una più ridotta dinamica (76.994 milioni; +3,1%), per il mancato rinnovo dei contratti.

Incisi dalle misure di congelamento delle dotazioni finanziarie (e dagli effetti del decreto "taglia spese"), nonché dai risparmi legati al programma di razionalizzazione delle procedure di acquisto, si flettono i consumi intermedi (10.776 milioni; -23%).

Alla sostanziale invarianza delle altre spese correnti, si affianca poi una riflessiva evoluzione dei trasferimenti (156.716 milioni).

Lo sviluppo del conto capitale è legato ai maggiori investimenti finanziari e, soprattutto, all'area degli "altri trasferimenti" (37.952 milioni), in cui insistono la cartolarizzazione degli immobili degli enti previdenziali e interventi in materia ambientale.

Per contro, una flessione segna il comparto degli investimenti diretti, in parte influenzato dalle misure di contenimento della spesa.

1.2.2.2 Gestione di cassa.

Le entrate correnti di cassa (358.009 milioni) espongono minori incassi per 5.080 milioni rispetto alle previsioni definitive e di ben 11.985 milioni nei riguardi di quelle iniziali.

La sovrastima è concentrata nel settore tributario, in cui i minori incassi si commisurano a 5.721 milioni e lo scostamento negativo rispetto alle previsioni iniziali è pari a 18.564 milioni.

In misura preponderante i minori incassi si riferiscono alle imposte indirette (-5.035 milioni), che nei riguardi delle previsioni iniziali presentano un divario negativo di 11.427 milioni.

Le entrate extratributarie sostenute dal determinante apporto delle categorie X e XI – espongono maggiori incassi rispetto sia alle previsioni definitive (+642 milioni) sia, soprattutto, a quelle iniziali (+6.579 milioni).

Gli incassi per operazioni finali di bilancio si commisurano a 367.876 milioni e restano sostanzialmente stabili rispetto al 2001 (+0,4%). Ne deriva, rispetto al 2001, un restringimento della forbice con i corrispondenti accertamenti, anche se il divario sfiora ancora i 25.000 milioni.

Le entrate correnti mostrano un calo di circa 1.000 milioni (da 358.985 a 358.009 milioni), dovuto all'andamento cedente delle entrate tributarie (332.208 milioni; -4.762 milioni) non interamente compensato dallo sviluppo di quelle extratributarie (25.800 milioni; +3.784 milioni).

Contrariamente al precedente esercizio, la flessione del comparto tributario è imputabile alle imposte dirette (175.427 milioni; -7.049 milioni), mentre risalgono di 2.288 milioni le imposte indirette (156.782 milioni).

Il cedimento delle imposte dirette è riconducibile al calo dell'IRPEG (da 32.762 a 30.020 milioni), peraltro attenuato dalle norme correttive in materia di tassazione delle imprese, delle ritenute sui redditi di capitale (da 14.865 a 11.635 milioni) e delle imposte sostitutive previste dall'art. 3 della legge n. 662/1996 (da 6.246 a 3.704 milioni), solo parzialmente controbilanciato dagli incassi IRPEF (da 122.895 a 125.417 milioni).

Il gettito delle imposte indirette è alimentato dalla categoria II "tasse ed imposte sugli affari" (114.546 milioni; +1.910 milioni), che si giova dell'andamento dell'IVA contabilizzata in bilancio (94.304 milioni; +1.963 milioni). Stazionari risultano gli incassi della categoria III "imposte sulla produzione, sui consumi e dogane" (26.705 milioni), al cui interno l'imposta sugli oli minerali espone introiti superiori di circa 600 milioni (20.674 milioni) rispetto al precedente esercizio, dovuti all'anticipo dei versamenti per i prodotti immessi in consumo negli ultimi quindici giorni del 2002.

Gli incassi della categoria IV "monopoli" crescono del 5% (da 7.516 a 7.889 milioni), per effetto degli introiti (7.871 milioni) derivanti dall'imposta sul consumo dei tabacchi, che praticamente s'identifica con l'aggregato.

Una lieve flessione (-1%) registrano, per contro, gli incassi della categoria V "lotto, lotterie ed altre attività di giuoco" (da 7.722 a 7.642 milioni), nonostante l'evoluzione dei proventi del lotto (da 6.314 a 6.478 milioni).

La risalita degli incassi extratributari è in buona misura dovuta all'evoluzione della categoria X "interessi su anticipazioni e crediti vari del tesoro" (da 3.043 a 8.211 milioni), trainata da retrocessioni, dietimi di interesse e swap (da 2.718 a 8.047 milioni).

Circa 2.000 milioni di incassi aggiuntivi – in buona parte legati alle entrate straordinarie (1.480 milioni) derivanti dal c.d. scudo fiscale – registra anche la categoria XI "ricuperi, rimborsi e contributi (da 6.749 a 8.735 milioni, mentre declina la categoria VII "proventi di servizi pubblici minori" (da 6.830 a 3.659 milioni), sorretti nel precedente esercizio dalla cartolarizzazione dei diritti di riscossione delle entrate del lotto (2.996 milioni).

Pure sulla cassa s'incrementano di circa un terzo le entrate in conto capitale (da 7.462 a 9.867 milioni), sospinte dalla cartolarizzazione degli immobili degli enti previdenziali (6.828 milioni contro i 1.994 del precedente esercizio), che largamente compensa la nuova flessione dei proventi delle dismissioni da destinare al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (da 4.329 a 1.655 milioni).

I pagamenti lordi per operazioni finali di bilancio (423.756 milioni) segnano una flessione dello 0,6%.

Nella versione al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi IVA la spesa finale (386.671 milioni) risulta, invece, in crescita di quasi un punto percentuale.

Al suo interno si mostrano praticamente fermi i pagamenti di parte corrente (342.242 milioni), mentre s'incrementano del 6,6% le erogazioni in conto capitale (44.429 milioni).

Si riduce, d'altra parte, lo sviluppo della spesa complessiva (578.258 milioni; +4,4%), trainata nel precedente esercizio da un più rilevante onere aggiuntivo per il rimborso delle passività finanziarie.

Sostanzialmente stabile si presenta la spesa corrente al netto degli interessi (264.187 milioni; +0,2%). Riprende la discesa degli interessi (78.055 milioni; -0,6%), interrottasi nel precedente esercizio dopo quattro anni di consecutiva flessione.

In regresso, anche per lo slittamento dei rinnovi contrattuali, risultano i pagamenti per i redditi di lavoro dipendente (70.981 milioni), gonfiati peraltro nel 2001 da fattori di ordine congiunturale e contabile (pagamento di arretrati e anticipo di versamenti erariali e contributivi).

Il taglio dei consumi intermedi (11.817 milioni; -13%) è legato sia alla stretta dei pagamenti che alle misure di risparmio adottate con la legge finanziaria.

Al contenuto sviluppo dei trasferimenti (150.786 milioni), si accompagna una sostanziale invarianza delle altre spese correnti.

L'andamento dei pagamenti in conto capitale è connesso in larga misura all'aggregato maggioritario dei trasferimenti (35.354 milioni); crescono gli investimenti finanziari, mentre gli investimenti diretti, dopo l'incremento del precedente esercizio, registrano una flessione.

1.2.3 Situazione dell'indebitamento.

Peggiora di circa 9.000 milioni il valore negativo del saldo (22.582 milioni) fra gli accertamenti derivanti dalla "accensione prestiti" (212.151 milioni) – 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 (234.733 milioni).

Sulla cassa si registra, invece, una riduzione di quasi 6.000 milioni del disavanzo finanziario (da 41.671 a 35.740 milioni), per effetto della differenza tra "accensione prestiti" (212.151 milioni) e ricorso al mercato (247.891 milioni).

A livello generale per oltre tre quarti i titoli a medio e lungo termine continuano ad incidere sulla consistenza del debito delle amministrazioni pubbliche, che ha raggiunto nel 2002 il valore di 1.342.887 milioni (+0,5% rispetto al 2001).

Il dato positivo è costituito dalla riduzione del rapporto debito/PIL (dal 109,4 al 106,7%), riconducibile peraltro alle misure straordinarie adottate quasi alla chiusura dell'esercizio.

2. Gestione dell'entrata.

2.1 Considerazioni generali e di sintesi.

Il dato caratterizzante del rendiconto delle entrate 2002 è rappresentato dal fatto che al calo contenuto degli accertamenti (-1,7%) corrisponde una crescita - anch'essa, necessariamente, limitata - delle riscossioni (+2,3%) e dei versamenti di competenza (+2,1%). L'indice di riscossione è significativamente aumentato (dal 90,7% al 94,4%), per effetto della diminuita incidenza delle entrate da accertamento e controllo, che ha più che compensato il peggioramento del loro grado di esigibilità.

I residui attivi hanno fatto registrare, per la prima volta dal 1997, una battuta d'arresto (da 126.723 a 117.417 milioni di euro), evidentemente anche per effetto dell'emergere di insussistenze per ben 34.233 milioni di euro, importo, questo, superiore di circa 15.000 milioni di euro (+77,5%) a quello evidenziatosi per l'esercizio 2001 (19.286 milioni di euro). Si tratta, in ogni caso, di somme di difficilissima esigibilità, posto che le riscossioni sui residui (16.709 milioni di euro) sono di importo inferiore a quello delle somme che restavano da versare alla fine dell'esercizio finanziario precedente (20.512 milioni di euro), con il risultato di produrre riscossioni nette negative per 3.804 milioni di euro, corrispondenti al –5,3% del da riscuotere iniziale riaccertato, con un netto peggioramento rispetto all'analogo indicatore per il 2001 (+0,04%) ed a quello medio dell'ultimo quinquennio (+0,7%).

Da evidenziare, altresì, che alla diminuzione dell'accertato, così come al miglioramento delle altre voci del conto di competenza, danno un contributo significativo le entrate extra tributarie, che, invece, fanno registrare variazioni più contenute delle entrate tributarie per quanto attiene al conto residui.

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 ai criteri con cui la classificazione è stata effettuata. Pur dovendosi registrare da parte dell'Agenzia

delle entrate l'avvio di utili approfondimenti e di iniziative di miglioramento di sistema (attraverso l'adozione della procedura "stato della riscossione"), va sottolineato il fatto che ancora nel 2002 sono state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, oltre il 51,8% (51,6% nel 2001) delle somme rimaste da riscuotere degli esercizi precedenti, quando la riscossione dei residui, al netto delle somme rimaste da versare al 31 dicembre dell'anno precedente, è stata nell'esercizio, come si è detto, inferiore allo zero. Perplessità suscita altresì la scelta di considerare, per il secondo anno consecutivo, nuovamente di riscossione certa, quantunque ritardata, praticamente il 100% dei residui di competenza, dopo che nel 2000 era stato adottato un criterio più realistico, valutando come di riscossione certa, ancorché ritardata, non già il 100%, ma il 65,7% del totale. Infine, pur risultando superiore a quella delle entrate tributarie (+1,8% rispetto a –12,2%), la riscossione netta dei residui delle entrate extra tributarie non può, per il suo livello comunque infimo, servire a spiegare perché l'ex Ministero del Tesoro e le altre Amministrazioni diverse dall'ex Ministero delle finanze continuino anche quest'anno a considerare i loro residui come di "riscossione certa, quantunque ritardata", in una percentuale prossima al 100% (99,8%).

Un ultimo ordine di osservazioni sui risultati del rendiconto dell'entrata per l'esercizio finanziario 2002 si collega alle conclusioni del rapporto di auditing finanziario contabile, con riferimento, quindi, ai tradizionali temi della trasparenza e dell'affidabilità dei dati del rendiconto. Si tratta di profili che, a seguito di una specifica indagine di controllo condotta dalla Corte, hanno ora acquisito contorni di maggior chiarezza, ma che, proprio per questo, portano a sollevare seri interrogativi sulla possibilità stessa di utilizzare, allo stato, il rendiconto come strumento di monitoraggio dei risultati dell'azione pubblica. Una prima considerazione attiene all'ormai acquisita consapevolezza delle evidenti incongruenze (insussistenze e/o riaccertamenti) che si determinano all'interno stesso del conto consuntivo a seguito dei correttivi automatici impiegati e delle rettifiche ritardatarie successivamente ed indipendentemente apportate per costruirlo. La seconda considerazione attiene all'altrettanto evidente inutilizzabilità a fini di controllo sulla gestione di dati relativi ad importi di crediti (accertamenti) che non vengono autonomamente rilevati, ma che sono, invece, costruiti "a tavolino", partendo dai versamenti, e cioè proprio da quei dati che, insieme con le riscossioni, dovrebbero, invece, valere per misurare i risultati del gettito concretamente acquisito a fronte di crediti autonomamente e preventivamente noti al gestore.

2.2 Entrate finali[2].

Dopo la battuta d'arresto fatta registrare nel 2000 (+0,48%), e la ripresa dello scorso anno (+4,27%), l'importo degli accertamenti è nel 2002 calato dell'1,70% (da 399.593 a 392.803 milioni euro). La diminuzione è dovuta quasi per intero alle entrate tributarie (-1,65%), anche se, in termini relativi, ben maggiore è stata la flessione delle entrate extra tributarie (-8,21%, dopo il calo del 7,37% dell'esercizio precedente). Sono cresciuti solo gli introiti in conto capitale (Titolo III), che, dopo il drastico ridimensionamento del 2000 (di oltre il 68%), hanno fatto registrare un consistente recupero (+31,26%), dopo quello più contenuto (+16,4%) del 2001. In valori assoluti (9.864 milioni di euro) siamo comunque ancora a livelli dimezzati rispetto a quelli che erano stati raggiunti nel 1999 (20.424 milioni di euro).

Un'altra osservazione di ordine preliminare riguarda la considerazione, ormai tradizionale, che sull'accertato degli anni precedenti si riflettono le insussistenze interessanti il conto dei residui, le quali, nell'aggregato delle entrate finali – e con un'accelerazione del ritmo di crescita registrato nei precedenti quattro anni - fanno un balzo del 77,5%, passando da 19.286 a 34.233 milioni di euro. L'aumento riguarda sia le entrate tributarie (da 10.845 a 19.150 milioni di euro), sia quelle extra tributarie (da 8.410 a 14.956 milioni di euro), per effetto dell'imputazione al Titolo II, a partire dal 2001, delle entrate tributarie sanzionatorie.

Ritornando all'evoluzione degli accertamenti, va evidenziata una maggiore congruenza, rispetto agli scorsi anni, tra accertamenti e previsioni: lo scostamento in positivo fra accertato e previsioni iniziali è stato, infatti, dell'1,51% (rispetto a 8,54% del 2001 ed alla media del 9,82% del sessennio 1997-2002). Più elevato lo scostamento rispetto alle previsioni definitive, ma pur sempre inferiore sia a quello dell'esercizio precedente che a quello della media di periodo (+4,02% rispetto a +7,81% del 2001 e +4,45% del periodo 1997-2002). Va tuttavia evidenziato che ciò riflette solo in parte un miglioramento delle capacità previsionali: ad uno scostamento per le entrate tributarie che è negativo rispetto alle previsioni iniziali (- 3,54%, rispetto a +3,34% nel 2001) ed effettivamente in linea con le previsioni definitive (+0,83%, a fronte di +3,34% nel 2002), si oppongono, infatti, scostamenti positivi elevati per le entrate extra tributarie, con un accertato che supera del 65,36% le previsioni iniziali e del 31,14% quelle definitive (rispettivamente +87,31% e +70,59% nel 2001 e la media di +65,16% e +27,60% nel periodo 1997-2002. Per le entrate extra tributarie continua, pertanto, a risultare rilevante l'impatto dei numerosi capitoli iscritti per memoria e la cui presenza, come hanno dimostrato le indagini svolte negli scorsi anni dalla Corte, è da riconnettere meno all'impossibilità oggettiva

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

di formulare una previsione di entrata e più ad una situazione di non gestione dell'entrata stessa da parte del centro di responsabilità interessato.

Diversamente dagli esercizi precedenti, i risultati di gettito delle entrate finali appaiono più positivi se visti in termini di riscossioni e di versamenti: il riscosso di competenza (370.738 milioni di euro) ed il versato di competenza (357.943 milioni di euro) superano, infatti, rispettivamente del 2,29% e del 2,12%, gli analoghi importi del 2001. Il risultato dipende da un miglioramento marginale per le entrate tributarie (+0,60% e +0,34%, rispettivamente, per riscossioni e versamenti di competenza) e ad una ben più consistente crescita per le entrate extra tributarie (+18,54% e +18,31%), per effetto di un significativo aumento della quota di accertamenti riscossi (66,9% rispetto a 51,81% del 2001), con un recupero, comunque, solo parziale dei livelli raggiunti prima dell'attribuzione al Titolo II delle entrate tributarie sanzionatorie (80-90%). In linea con l'andamento degli accertamenti le riscossioni ed i versamenti di competenza delle entrate di Titolo III (+31,05% e +33,31%).

Per quanto riguarda i residui, in forte diminuzione le riscossioni lorde (-31,83%, da 24.510 a 16.708 milioni di euro) e i versamenti (-37,66%, da 15.932 a 9.932 milioni di euro), mentre le riscossioni nette, dopo l'inversione di tendenza dell'esercizio 2001 che aveva fatto registrare un risultato, sia pure di poco, positivo (30 milioni di euro), tornano ad essere nuovamente negative (-3.804 milioni di euro), con un'incidenza del –5,28% sul da riscuotere iniziale riaccertato. L'andamento delle riscossioni residui è del tutto governato dall'andamento delle entrate tributarie, per le quali si registra, per i residui, una diminuzione delle riscossioni lorde del 33,18% (da 22.913 a 15.311 milioni di euro) e dei versamenti del 39,30% (da 14.927 a 9.061 milioni di euro), con un importo negativo delle riscossioni al netto del da versare degli esercizi precedenti per un importo di –4.325 milioni di euro, che costituiscono il –12,15% del da riscuotere iniziale riaccertato. Negativo, pur nella sua relativa marginalità, anche l'andamento delle riscossioni e dei versamenti residui delle entrate di Titolo II, che si caratterizza, però, per una quota positiva di residui netti riscossi (+1,77%) anche se al di sotto dell'esercizio 2001 (+2,51%) e della media del periodo 1997-2002 (+4,06%).

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, è stato oggetto di apposita indagine programmata per l'anno 2002 dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato ed approvata l'11 giugno 2003[3]. In questa sede non si può non

[3] "Discordanze e incongruenze nella contabilizzazione dei residui nel Rendiconto generale dello Stato".

ribadire ancora una volta 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 2002 la sopravvalutazione delle somme totali riscosse (20.512 milioni di euro) è minore dei precedenti tre esercizi (24.480 milioni di euro nel 2001, 30.070 nel 2000 e 28.075 nel 1999), ma solo per il drastico calo che, come si è visto, ha interessato le riscossioni lorde residui. Ciò vuol dire che continuano a non essere versati consistenti importi di crediti riscossi negli esercizi precedenti, per ragioni che hanno il più delle volte a che fare con l'insufficienza dei corrispondenti stanziamenti dal lato della spesa necessaria per l'effettuazione delle necessarie operazioni di regolazione contabile e l'emissione dei mandati di pagamento da commutarsi in quietanze di entrata.

L'andamento delle riscossioni ha direttamente condizionato, come si è visto, quello dei versamenti, tanto più che sullo stesso non ha più inciso, ovviamente, il fenomeno, evidenziato lo scorso anno, della contabilizzazione in rendiconto di consistenti versamenti residui (4.176 milioni imputati ai capp.1186[4] e 1187[5]), in assenza di residui finali nel 2000 e di residui iniziali nel 2001[6].

Il sensibile aumento della quota di accertamenti riscossi (dal 90,7 al 94,38%), con il ritorno sui livelli raggiunti fino al 2000 (intorno al 94%), ha avuto l'effetto di produrre un importo di residui da riscuotere di competenza sensibilmente inferiore a quello dell'anno precedente – 22.065 milioni, rispetto a 37.144 - ed il ritorno sui livelli degli anni precedenti (22.667 milioni di euro nel 2000). I resti da versare in conto competenza (12.794 milioni di euro) sono tornati ad aumentare, sia pure di poco, dopo la riduzione registratasi lo scorso anno (11.934 rispetto a 12.355 nel 2000 ed a 17.868 nel 1999). Sono ulteriormente e sensibilmente

---

[4] 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 decreto legislativo 15.12.1997, n.446.

[5] 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.

[6] Secondo le informazioni fornite dalla RGS, si trattava di riaccertamenti relativi ad entrate degli anni 1999 e 2000, diversi, quindi, dall'anno al quale si riferivano 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 tuttavia fornita spiegazione.

diminuiti i resti da versare in conto residui (6.776 milioni di euro rispetto ad un importo medio superiore a 12.000 milioni di euro nel triennio 1998-2000). Il totale da versare è, pertanto complessivamente diminuito da 20.512 a 19.571 milioni di euro – il livello più basso dal 1997. Tenuto conto di insussistenze per ben 34.233 milioni di euro, cifra questa la più elevata mai registrata, i residui totali delle entrate finali (117.418 milioni di euro) si sono ridimensionati rispetto al livello massimo raggiunto con l'esercizio precedente (126.723 milioni di euro). La riduzione ha riguardato sia le entrate tributarie (da 74.374 a 68.324 milioni di euro), sia quelle extra tributarie (da 52.208 a 49.065 milioni di euro).

Sempre per quanto riguarda i residui, resta da valutare in che misura gli stessi 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.

Con la percentuale del 64,5%, il 2002 ha fatto registrare il consolidamento della sensibile riduzione verificatasi lo scorso anno rispetto al 2000 – dal 74,8% al 65% – della quota rappresentata del da riscuotere residui sul da riscuotere totale. Tenendo, tuttavia, presente che ciò era 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, da parte sua, ulteriormente diminuita, passando dallo 0,04% del 2001 al –5,28% del 2002, 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.

Notevolmente ridotto, rispetto a quello rappresentato nel 2001 (41,8%), nel 2000 (49,5%), e nella media del periodo 1998-2001 (43,9%), anche il peso del da versare residui sul da versare totale (34,6%), che in ogni caso, sia pure ridimensionato, rappresenta in termini assoluti un importo di rilevante entità (6.776 milioni di euro). 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 7.987 milioni di euro nel 2001 a 6.250 nel 2002, senza che se ne conosca, però, la composizione per anno di formazione.

La riscuotibilità dei residui è naturalmente legata al loro grado di esigibilità. Di qui la classificazione dei resti da riscuotere, appunto per grado di esigibilità, alla quale le amministrazioni sono tenute e che risulta dall'apposito allegato 24 al rendiconto. A tal proposito va rilevato che neanche quest'anno sono state fornite indicazioni in ordine ai criteri con cui la classificazione è stata effettuata. Per quanto attiene, invece, ai centri di responsabilità che hanno

provveduto alla classificazione stessa, risulta ormai chiaro che la stessa riguarda tuttora le sole strutture centrali dell'Agenzia delle entrate che comunicano alla RGS i capitoli e gli importi delle somme iscritte a ruolo rimaste da riscuotere per le quali la classificazione è stata operata e la percentuale complessiva della riduzione applicata (del 60% nel 2002, così come nel 2001)[7]. Dando comunque un primo esito ai ripetuti rilievi della Corte sulla inadeguatezza di una classificazione di tipo non analitico, ma meramente lineare e "nasometrica", l'Agenzia ha condotto, per corrispondere alle richieste istruttorie della stessa Corte nel contesto delle già richiamate indagini sui residui attivi programmate per l'anno 2002 ed il cui referto è stato approvato con deliberazione dell'11 giugno 2003[8], un'apposita analisi pewr quantificare l'importo dei ruoli emessi nei confronti di soggetti falliti, verificando per questa via la sostanziale fondatezza delle riduzioni complessivamente apportate ai residui nel 2000 e nel 2001. L'entrata a regime a fine 2002 della procedura "stato della riscossione", che collega la fase iniziale del controllo e dell'accertamento tributario con quelle intermedie del versamento parziale degli importi dovuti da parte dell'obbligato e/o dell'eventuale contenzioso e con quella finale della riscossione, dovrebbe anch'essa facilitare, insieme con il monitoraggio dei risultati dell'attività di accertamento tributario, anche quella di valutazione del grado di esigibilità delle singole partite creditorie,

Resta tuttavia il fatto che, ancora nel 2002, sono state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, oltre il 51,77% (51,60% nel 2001) delle somme rimaste da riscuotere degli esercizi precedenti, quando la riscossione dei residui, al netto delle somme rimaste da versare al 31 dicembre dell'anno precedente, è stata nell'esercizio, come si è detto, inferiore allo zero. Perplessità suscita altresì la scelta di considerare, per il secondo anno consecutivo, nuovamente di riscossione certa, quantunque ritardata, praticamente il 100% dei residui di competenza, dopo che nel 2000 era stato adottato un criterio più realistico, valutando come di riscossione certa, quantunque ritardata, il 65,7% del da riscuotere di competenza[9]. Va infine osservato che, pur risultando superiore a quella delle entrate tributarie (+1,77% rispetto a –12,15%), la riscossione netta dei residui delle entrate extra tributarie non può, per il suo livello comunque infimo, spiegare perché l'ex Ministero del Tesoro e le altre Amministrazioni abbiano continuato anche quest'anno a classificare i loro residui come di "riscossione certa, quantunque ritardata", in una percentuale prossima al 100% (99,84%).

---

[7] La nota con cui l'Agenzia delle entrate – Direzione Centrale Amministrativa ha formulato la proposta di riduzione dei residui per l'esercizio finanziario 2002 è la n.2002/85477 in data 26 maggio 2003.

[8] "Discordanze e incongruenze nella contabilizzazione dei residui nel Rendiconto generale dello Stato".

.[9] Una scelta analoga era stata operata nel 1997, quando di riscossione certa, quantunque ritardata, erano stati classificati solo il 78,18% dei resti da riscuotere di competenza.

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. Mentre lo scorso anno il dato di interesse che emergeva si riferiva alla circostanza di uno scostamento degli accertamenti rispetto alle previsioni definitive (+3,3%) maggiore di quello che si registrava rispetto alle previsioni iniziali (+2,1%), ciò che va segnalato per il 2002 è che per la prima volta l'importo degli accertamenti è risultato inferiore alle previsioni iniziali di competenza (-3,54%), anche se lievemente superiore a quello delle previsioni definitive (+0,83%).

Per quanto riguarda in generale i risultati, nel precedente paragrafo 2.1 si è già visto come le entrate tributarie abbiano fatto registrare un calo contenuto degli accertamenti (-1,65%) ed un leggero aumento del riscosso di competenza (+0,60%), con conseguente risalita dell'indice di riscossione al livello del 2000 (97%), dopo la flessione al livello del 95% registrata nel 2001, e che era, peraltro, in linea con i risultati degli anni precedenti, oltre a collocarsi ben al di sopra del corrispondente indice per le entrate extra tributarie (67% circa nel 2002%). Leggermente inferiore al limitato aumento del riscosso di competenza è quello dell'importo dei versamenti di competenza (+0,34%). Le riscossioni lorde sui residui sono diminuite di oltre 7.600 milioni di euro (-33,18%, da 22.913 a 15.311 milioni di euro), mentre la riscossione dei residui netti continua a presentare il segno negativo, con un balzo rispetto all'importo dell'anno precedente (-4.325 rispetto a –848 milioni di euro). E' conseguentemente salita anche la quota percentuale negativa dei residui riscossi al netto del da versare degli esercizi precedenti (-12,15%).

I residui totali hanno subito una riduzione significativa (-8,13%, da 74.374 a 68.324 milioni di euro), per effetto della riduzione soprattutto dei resti da riscuotere (da 54.739 a 49.513 milioni di euro). Il totale da versare si riduce anch'esso, ancorché in misura più contenuta (da 19.636 a 18.811). 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 aumentare e prevalere la quota del da riscuotere residui (80,6%, rispetto a 68,2% nel 2001) ed un'elevata incidenza del da versare residui (48,2%, a fronte del 40,7% del 2001)[10], sia un'elevata quota negativa dei residui riscossi al netto del totale da versare dell'anno precedente, in percentuale del da riscuotere

[10] Il massimo (49,5%) era stato raggiunto nel 2000.

iniziale riaccertato (-12,15%, a fronte di -2,3% nel 2001, ma era stato addirittura di -18,3% nel 2000)[11]. 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 2002 ha fatto emergere, per le entrate tributarie, insussistenze per 19.150 milioni di euro.

Avendo così riepilogato i profili evolutivi che hanno nel 2002 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, dopo il temporaneo recupero del 2001 (+67,2%) hanno nel 2002 fatto registrare un netto calo degli accertamenti (-37,69%), a fronte di una variazione leggermente positiva, dello 0,22%, per le entrate da ordinaria gestione. Differenze analoghe si riscontrano, sia pure in misura meno pronunciata, anche per le riscossioni di competenza (-13,55% rispetto a +0,76%)[12]. Rilevante, per altro verso, la differenza in termini di indice di riscossione (99,72% per la gestione ordinaria e 16,38% per l'attività di accertamento e controllo, che fa, però, registrare un significativo miglioramento rispetto al 2001, quando l'indice di riscossione era stato dell'11,81%. La ridotta incidenza delle entrate da accertamento e controllo e il miglioramento del loro indice di riscossione spiegano l'innalzamento di oltre due punti percentuali (dal 95,05 al 97,22%) dell'indice di riscossione degli accertamenti per il totale delle entrate tributarie.

Per quanto riguarda i residui, sul totale da riscuotere (49.513 milioni di euro) incidono in misura rilevante, come era da attendersi, quelli da accertamento e controllo (36.893), che, però, risultano in diminuzione rispetto agli anni precedenti (dal massimo di 53.023 nel 1999 a 41.120 nel 2000 ed a 40.815 nel 2001). E ciò, evidentemente, più per il loro ridimensionamento in base alle insussistenze accertate (12.090 milioni di euro nel 2002 e 13.949 in media nel periodo 1998-2002) e meno per la loro riscossione (che nel 2002 è stata dell'1,68% e nell'ultimo quinquennio è stata in media del 2,79%). Anche per quanto riguarda i residui di versamento, di

---

[11] Il segno negativo davanti al dato delle riscossioni nette sui residui sta solo a significare che le riscossioni residui del 2002 (versamenti della competenza residui + da versare della competenza residui + versamenti del da versare esercizi precedenti) sono inferiori all'importo del da versare totale del 2001. 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.

[12] Una differenza a favore delle entrate da ordinaria gestione si registra anche per i versamenti di competenza: +0,52% rispetto a -17,03% per le entrate da accertamento e controllo.

importo molto più contenuto, le entrate da accertamento e controllo fanno registrare, dopo quella, consistente, del precedente esercizio finanziario, un'ulteriore riduzione (da 772 a 649 milioni di euro) a fronte di una flessione piuttosto limitata (da 18.852 milioni di euro nel 2001 a 18.162 nel 2002) per il da versare delle entrate tributarie derivanti dall'attività di ordinaria gestione.

Procedendo ad un'analisi più dettagliata per categoria ed UPB, si evidenzia come la flessione delle entrate tributarie dipenda sostanzialmente dalle imposte sul patrimonio e sul reddito, per le quali gli accertamenti sono calati del 4,53%, il riscosso di competenza del 2,24% ed i versamenti di competenza dell'1,80%. Nell'ambito della categoria, la componente che ha maggiormente inciso in termini negativi è stata l'IRPEG (-10,63% per gli accertamenti, -7,85% per le riscossioni di competenza e –8,63% per i versamenti di competenza), che sembra caratterizzarsi per un andamento altalenante, posto che il 2001 aveva fatto registrare significativi incrementi (+17,33% per gli accertamenti, +13,60% per le riscossioni di competenza e +13,65% per i versamenti di competenza), dopo la flessione del 2000 (rispettivamente, -13,08%, -7,08% e -2,01%), che, a sua volta, faceva seguito alla sostenuta crescita del 1999 (+45,28%, +44,07% e +36,67%). Negativo, naturalmente, l'apporto dell'ILOR, il cui gettito si avvia ormai verso la progressiva estinzione (850 milioni di euro di accertamenti, 102 di riscosso di competenza e 99 di versamenti di competenza, rispetto ad analoghi importi di 1.756, 138 e 133 nel 2001). Dopo la dinamica sensibilmente superiore a quella media fatta registrare nell'esercizio finanziario 2001 (+7% per l'accertato, +5,1% per il riscosso di competenza e +4,6% per i versamenti di competenza), negativo, sia pure solo in termini di accertamenti ed in misura comunque limitata (-0,57%), è anche l'apporto dell'IRPEF, che per le riscossioni ed i versamenti di competenza fa, invece, registrare un aumento, rispettivamente, dello 0,79% e dell'1,98%.

Come già rilevato nella relazione dello scorso anno, il maggiore o minore scostamento che da un anno all'altro si registra per IRPEG e IRPEF tra la dinamica degli accertamenti e quella delle riscossioni e dei versamenti si spiega con l'accresciuto (nel 2001) o il diminuito (nel 2002) peso sul totale della quota delle entrate da accertamento e controllo, che si caratterizzano per un indice di riscossione molto più basso rispetto alle entrate da ordinaria gestione (11,38% e 12,44% per l'IRPEF, rispettivamente nel 2001 e nel 2002, e 8,19% e 14,07% per l'IRPEG, a fronte del 100% per entrambe le imposte ed entrambi gli anni, nel caso dell'ordinaria gestione).

Nell'ambito della stessa Categoria I, positivo, per converso, risulta il contributo delle imposte sostitutive (+8,87% per accertamenti e +9,45% per riscosso di competenza e +8,58% per i versamenti di competenza).

L'altra categoria di imposte per la quale si registra un calo delle entrate, limitatamente, però, agli accertamenti (-3,35%), è la III – Imposte sulla produzione, consumi e dogane. Aumentate risultano invece le riscossioni di competenza (+2,87%), con il conseguente significativo aumento (dal 92,73% al 98,70%) della quota di accertamenti riscossa. In aumento anche i versamenti di competenza (del 2,86%, da 25.549 a 26.280 milioni di euro). Un andamento, questo, specularmene opposto a quello del 2001, quando, ad una contenuta crescita degli accertamenti (+2,32%) corrispondeva una flessione sia delle riscossioni (-2,27%), che dei versamenti di competenza (-2,47%). L'andamento della categoria è il risultato, per quanto riguarda gli accertamenti, di una flessione ancora più marcata di quella del 2001 dell'accisa e imposta di consumo sui prodotti diversi da quelli petroliferi (-13,71% rispetto a –11,94%) e il passaggio dalla crescita nel 2001 (+7,29%) ad un lieve decremento nel 2002 (-0,27%) per l'accisa e l'imposta di consumo sugli oli minerali. L'aumento per quest'ultima imposta nel 2002, sia per le riscossioni (+5,72%), sia per i versamenti di competenza (+5,91%), ha più che bilanciato, in ragione del suo maggior peso[13], le riduzioni fatte, invece, registrare dall'accisa ed imposta di consumo sui prodotti diversi da quelli petroliferi (-7,77% per le riscossioni e –8,61% per i versamenti).

Positivo l'andamento delle altre tre categorie del Titolo I. In termini relativi, la crescita più sostenuta la fanno registrare le entrate di categoria IV – Monopoli, con gli accertamenti che crescono del 5,69% (+4% circa nel 2001), il riscosso di competenza del 5,89% (+3,7% nel 2001) ed i versamenti di competenza del 6,34% (dopo la crescita del 13% nel 2001, quando il da versare di competenza si è conseguentemente ridotto a circa un quarto di quello dell'anno precedente).

In crescita tutti gli indicatori di entrata della categoria V – Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco, che, dopo la flessione del 27% circa nel 2000 e dell'1,54% nel 2001, hanno quest'anno visto gli accertamenti e le riscossioni di competenza aumentare del 3,47% ed i versamenti del 4,19% (-13,65% nel 2001).

In termini assoluti gli incrementi più rilevanti sono tuttavia quelli della categoria II – Tasse ed imposte sugli affari, che fa registrare una lievitazione, per quanto riguarda l'accertato, del 2,56% (da 117.438 a 120.449 milioni di euro). Allineata sulla crescita degli accertamenti la variazione dei versamenti di competenza (+2,51%, da 108.474 a 111.201 milioni di euro). Più sostenuta, invece, la dinamica delle riscossioni di competenza (+4,07%, da 112.050 a 116.615

[13] Nel 2002 accertamenti, riscossioni e versamenti di competenza sono ammontati, rispettivamente, a 21.381, 21.344 e 21.325 per l'accisa e imposta di consumo sugli oli minerali ed a 5.215, 4.958 e 4.869 per l'accisa e imposta di consumo sui prodotti diversi da quelli petroliferi.

milioni di euro), con il conseguente ritorno del da versare di competenza (5.414 milioni di euro) su livelli superiori a quelli sia del 2001 (3.577), sia del 2000 (5.168). L'andamento della categoria è, come ci si sarebbe attesi, dettato dall'IVA sugli scambi interni e intracomunitari, per la quale si registra un aumento del 2,61% degli accertamenti (+6,36% nel 2001 e +10,07% nel 2000), del 3,41% dei versamenti di competenza (+3,38% nel 2001). Aumenta di oltre due punti percentuali (dal 94,44% al 96,58%) la quota degli accertamenti riscossi ed aumenta anche il da versare di competenza (da 1.697 a 2.984 milioni di euro).

Resta da analizzare l'andamento dei residui, che sono diminuiti da 74.374 milioni di euro nel 2001 a 68.324 nel 20021, come risultato della somma della diminuzione sia dei resti da riscuotere (- 5.226 milioni di euro), sia dei resti da versare (-825 milioni di euro). A formare i resti da riscuotere (49.513 milioni di euro) concorrono in primo luogo tasse ed imposte indirette sugli affari (23.849 milioni di euro), e soprattutto l'IVA sugli scambi interni e intracomunitari (19.138 milioni di euro), di cui 13.584 milioni di euro, pari al 71% (61% nel 2001) si riferisce all'attività di accertamento e controllo. Migliorata per l'IVA, e conseguentemente per la categoria II, la riscossione netta sui residui, ritornata positiva per 24 milioni di euro (+0,15% del da riscuotere iniziale riaccertato), dopo il risultato fortemente negativo del 2001 (-3.509 milioni di euro di residui netti riscossi, pari al –29,05% 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[14], rimasto, in termini assoluti, pressoché invariato rispetto all'esercizio precedente (4.677 milioni di euro rispetto a 4.665), quando era, invece, diminuito per effetto dell'accertamento di insussistenze (-2.837 mld). Anche per questa UPB l'importo dei residui netti riscossi risulta positivo (+655 milioni di euro e +13,24%), dopo i valori fortemente negativi (-1.145 milioni di euro e –37,06%) del 2001.

Più contenuto di quello del 2001 il peso, sul totale da riscuotere, delle imposte sul patrimonio e sul reddito (20.979 milioni di euro, -3.082 e –12,81% rispetto al 2001). La riduzione ha riguardato tutte le principali UPB, ed in particolare l'IRPEF (da 9.325 a 8.082 milioni di euro), l'IRPEG (da 7.289 a 6.561) e l'ILOR (da 3.797 a 3.311). In diminuzione anche il da riscuotere relativo a condoni, sanatorie ed introiti straordinari sui tributi diretti (da 2.012 a 1.403). Per quest'ultima UPB oltre il 95% del totale riguarda gli esercizi precedenti.

Diversamente da quanto si è verificato nel 2001, nel caso delle imposte sul patrimonio e sul reddito la riscossione netta dei residui è risultata più problematica di quella delle tasse e

[14] UPB 1.1.11.1 e UPB 1.1.11.2.

imposte indirette: i residui netti riscossi sono, infatti, quest'anno di segno nettamente negativo: -4.218 milioni di euro in termini assoluti e -37,18% in termini relativi (+2.688 e +16,03% nel 2001), ma con notevoli differenziazioni fra l'una e l'altra UPB e imposta (IRPEF -3.808 e -409,66%, IRPEG -387 e -7,79%, ILOR +28 e +1,06%, condoni, sanatorie ed introiti straordinari +11 e +0,79%).

Minore sul totale il peso dei residui di riscossione per le entrate di categoria III, ed anch'esso in calo rispetto al 2001 (da 5.788 a 4.660 milioni di euro). E' tuttavia cresciuta la componente residui (da 3.777 a 4.312 milioni di euro), mentre l'importo dei residui netti riscossi è sceso da 1.005 a 328 milioni di euro, con una quota riscossa del 7,08% (21,02 nel 2001). Omogeneo, all'interno della categoria, l'andamento per l'accisa e l'imposta erariale di consumo sia sugli oli minerali, loro derivati, prodotti analoghi e relative sovrimposte di confine, sia quella sugli altri prodotti. Per la prima si registrano 2.506 milioni di euro di resti totali da riscuotere nel 2002 rispetto a 3.372 nel 2001, con la diminuzione dell'importo dei residui netti riscossi da 657 a 68 milioni di euro, in termini assoluti e dal 24,12% al 2,69%, in percentuale del da riscuotere iniziale riaccertato[15]. Per la seconda, il totale da riscuotere è diminuito da 1.401 a 1.097 milioni di euro, mentre il da riscuotere residui è aumentato da 734 a 840 milioni di euro, con un calo dell'indice di riscossione netta dal 31,96% al 23,30% (con le riscossioni nette passate da 345 a 255 milioni di euro).

Passando ad esaminare i residui di versamento, vanno evidenziati segnali di miglioramento. I residui sono ulteriormente diminuiti (da 19.638 a 18.811 milioni di euro), dopo il significativo ridimensionamento del 2001 (del 17,4%, in quanto nel 2000 ammontavano a 23.761 milioni di euro). Inoltre, ed è ciò che più conta, è ulteriormente diminuita la quota sul totale del da versare residui (dal 49,5% nel 2000 al 40,7% nel 2001 ed al 33,2% nel 2002). L'ultima riduzione riflette, però, anche il dato negativo dell'aumento – sia pure marginale - del da versare di competenza sul riscosso (3,74% rispetto a 3,49% del 2001). Le variazioni a livello di titolo sono quasi integralmente spiegate da quelle intervenute, in diminuzione, per la categoria I – Imposte sul patrimonio e sul reddito (da 12.267 a 8.411 milioni di euro per il totale da versare e da 5.892 a 2.944 per il solo da versare residui) e, in aumento, per la categoria II – Tasse ed imposte sugli affari (da 5.645 a 8.683 milioni di euro per il totale da versare e da 2.069 a 3.269 per il solo da versare residui). Gli andamenti delle due categorie a loro volta riflettono, rispettivamente, quello dell'IRPEF e quello dell'IVA sugli scambi interni ed intracomunitari.

[15] UPB 2.1.2.1 e UPB 2.1.2.2.

2.4 Entrate extra tributarie (Titolo II).

Dopo la parentesi del 2001, quando le entrate extra tributarie, diversamente dagli esercizi precedenti, non avevano, nel complesso, fatto registrare differenze vistose tra previsioni definitive e previsioni iniziali di competenza (+9,8%), nel 2002 la forbice ha ripreso ad allargarsi (+26,10%), pur rimanendo lontana dal 43% del 2000 ed addirittura dal 71,3% nel 1999. Sia pure con qualche ridimensionamento, permane, altresì, un ampio scostamento delle previsioni rispetto agli accertamenti, che superano del 65,36% le previsioni iniziali (87,31% nel 2001 e 87,35% nel 2000) e le previsioni definitive del 31,14% (70,6% nel 2001 e 31,03% nel 2000). Si può, quindi, ritenere che, insieme con le numerose iscrizioni per memoria, permanga 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 gli obiettivi e nell'organizzare l'attività di recupero.

A determinare gli scostamenti contribuiscono soprattutto la categoria X – Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro (+182,43% la variazione delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali, +336,38% e +54,51% lo scostamento, rispettivamente, fra accertamenti e previsioni iniziali e fra accertamenti e previsioni definitive), la categoria XI –Recuperi, rimborsi e contributi (+13,70% la variazione delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali, +53,87% e +35,33% lo scostamento, rispettivamente, fra accertamenti e previsioni iniziali e fra accertamenti e previsioni definitive) e la categoria VII – Proventi di servizi pubblici minori (solo +8,63%, rispetto a +37,22% del 2001, la variazione delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali, ma +60,81% e +48,03% lo scostamento, rispettivamente, fra accertamenti e previsioni iniziali e accertamenti e previsioni definitive).

Come si è già anticipato nel precedente paragrafo 2.1, i risultati complessivi del Titolo si compendiano, dopo quella verificatasi nel 2001, in un'ulteriore sensibile diminuzione dell'accertato (-3.365 milioni di euro in termini assoluti, da 40.979 a 37.614 milioni di euro, e –8,21% in termini relativi), ma, dopo il vero e proprio crollo dell'esercizio 2001, in un recupero delle riscossioni e dei versamenti di competenza (rispettivamente +3.936 milioni di euro e +18,54% e +3.859 e +18,31%). In diminuzione, invece, in ragione del ridimensionamento dei residui totali (da 52.208 milioni di euro nel 2001 a 49.065 nel 2002) e soprattutto del totale da riscuotere (da 51.460 a 48.306), le riscossioni lorde residui (da 1.533 a 1.394 milioni di euro) ed i relativi versamenti (da 942 a 868 milioni di euro). Le riscossioni residui al netto del da versare dell'anno precedente sono anch'esse diminuite, sia in valore assoluto (da 815 a 647 milioni di euro), che in percentuale del da riscuotere iniziale riaccertato (dal 2,51 all'1,77%). Il che conferma l'esigibilità solo marginale della massa di crediti risultante dal bilancio.

Alla flessione complessiva dell'accertato del Titolo hanno contribuito soprattutto la categoria VII – Proventi di servizi pubblici minori (-37,97%, da 10.052 a 6.236 milioni di euro) e la categoria XI – Recuperi, rimborsi e contributi (-18,86%, da 20.328 a 16.493 milioni di euro). Un consistente apporto positivo è, invece, venuto dalla categoria X – Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro (+85,29%, da 5.164 a 9.568 milioni di euro). Per quest'ultima categoria si registra l'aumento significativo anche del riscosso (+176,79%, da 2.925 a 8.097 milioni di euro) e del versato di competenza (+177,23%, da 2.920 a 8.094 milioni di euro), con la rilevante crescita della quota di accertamenti riscossi (dal 56,65% all'84,63%). Per la categoria VII, per converso, si registra, insieme con quello degli accertamenti, un rilevante calo anche delle riscossioni (-46,72%) e dei versamenti di competenza (-47,15%). In flessione anche la quota di accertamenti riscossi (dal 66,64% al 57,23%). La categoria XI è quella che fa registrare un andamento analogo a quello dell'intero Titolo, nel senso che alla diminuzione dell'accertato si accompagna un aumento del riscosso (+32,63%, da 6.363 a 8.439 milioni di euro) e dei versamenti di competenza (+31,52%, da 6.315 a 8.305 milioni di euro). La quota degli accertamenti riscossi, dopo il minimo fatto registrare nel 2001 (31,30%), riprende a crescere (51,17%), pur senza raggiungere i valori medi dell'ultimo sessennio (65,95%).

In ragione del loro peso limitato, poco rilevanti per i risultati complessivi del Titolo risultano le contenute flessioni delle entrate delle categorie VI – Proventi speciali, VIII – Proventi dei beni dello Stato e XII – Partite che si compensano nella spesa.

Notevoli le differenze anche per quanto riguarda i residui attivi, che per il complesso del Titolo sono costituiti per il 98,45% da resti da riscuotere e che, dopo il salto nel 2000 da 16.468 a 40.936 milioni di euro e l'ulteriore lievitazione di oltre un quarto (a 51.460) nel 2001[16], hanno fatto registrare nel 2002 una riduzione di poco superiore al 6%, assestandosi su 48.306 milioni di euro. L'evoluzione avutasi in questi ultimi tre anni va vista tenendo presenti due circostanze. La prima è che l'aumento del 2000-2001 si può in buona parte spiegare con l'imputazione al Titolo II (e più precisamente alla categoria XI – Recuperi, rimborsi e contributi) degli importi relativi alle entrate sanzionatorie che fino al 1999 erano state contabilizzate fra le entrate tributarie. La seconda circostanza da tenere presente è l'elevato importo delle insussistenze che negli ultimi due anni hanno contribuito a ridimensionare la formazione dei residui di riscossione[17].

La riduzione dei resti da riscuotere del Titolo II è in buona parte attribuibile alla categoria XI – Recuperi, rimborsi e contributi, che vi ha contribuito per un importo di 3.157 milioni di

[16] Anche per effetto di sopravvenienze pari a 18.845 mld.
[17] 8.410 milioni di euro nel 2001 e 14.957 nel 2002.

euro, essendosi il suo da riscuotere totale ridotto da 31.922 a 28.795 milioni di euro, per effetto, è da presumersi, anche della lievitazione dell'importo delle insussistenze (da 6.025 a 10.865 milioni di euro). La categoria VII – Proventi di servizi pubblici minori fa, a sua volta, registrare un limitato incremento (da 12,099 a 12.508 milioni di euro), che, grosso modo, si bilancino con la riduzione, altrettanto limitata, che riguarda la categoria X – Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro (da 6.306 a 5.920 milioni di euro).

Per quanto riguarda, infine, i risultati della riscossione dei residui del Titolo, si evidenzia una diminuzione, sia al lordo che al netto del da versare dell'anno precedente. Le prime sono, infatti, passate da 1.533 a 1.394 milioni di euro; le seconde da 815 a 647 milioni di euro. La quota di residui netti riscossi è scesa dal 2,51% all'1,77%, a fronte di una media annua del 4,06% dell'ultimo quinquennio. L'andamento della riscossione sui residui è in buona parte attribuibile anch'esso a quello della categoria XI – Recuperi, rimborsi e contributi, il cui riscosso residui è calato da 751 a 680 milioni di euro, al lordo del da versare degli esercizi precedenti, e da 358 a 316 milioni di euro, al netto del da versare degli esercizi precedenti. La quota netta dei residui riscossi si è ridotta dall'1,96% all'1,50% del da riscuotere iniziale riaccertato.

2.5 Entrate in conto capitale (Titolo III).

Dopo il picco del 1999 (20.420 milioni di euro) ed il successivo crollo del 2000 (6.465 milioni di euro) è proseguito, in termini di accertato - ed in parallelo di riscosso e versato di competenza - il recupero che si era già registrato nel 2001 (7.528). Gli accertamenti 2002 sono, infatti, ammontati a 9.881 milioni di euro. Per le entrate di questo Titolo, in ragione della prevalente modalità di riscossione (accertamento contestuale), l'indice di riscossione è prossimo al 100% e le differenze fra accertamenti, riscossioni e versamenti non sono rilevanti. Nel 2002, infatti, per riscosso e versato di competenza si registra un importo (9.864 milioni di euro) solo marginalmente inferiore a quello dell'accertato.

Per converso, sono stati tradizionalmente notevoli gli scostamenti fra previsioni definitive e previsioni iniziali e fra accertamenti e previsioni iniziali. Ancora nel 2001, infatti, le previsioni definitive avevano superato quelle iniziali del 203,5%, mentre gli accertamenti avevano superato le previsioni iniziali del 232,4% e quelle definitive del 9,6%. Nel 2002 si è per la prima volta quasi annullata la tradizionalmente elevata differenza fra previsioni definitive e previsioni iniziali di competenza (+3,84% rispetto ad una media annua del sessennio 1997-2002 del 1.233,57%). Permane tuttavia elevato lo scostamento fra accertamenti e previsioni di competenza, sia iniziali (+58,59%, a fronte di +232,42% nel 2001 ed alla media annua del

sessennio di +1.381,50%), sia definitive, e che per il 2002 è, anzi, risultato più elevato del corrispondente scostamento sia del 2001, sia della media annuale del sessennio (+52,73%, a fronte, rispettivamente, di +9,52% e +36,42%).

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 fino al 1999 erano state inizialmente iscritte per lo più per memoria, laddove, proprio perché rappresentano l'esito di un'azione programmata ed organizzata dell'Amministrazione, avrebbero dovuto comportare la fissazione di precisi obiettivi ai quali ex post commisurare i risultati conseguiti. Previsioni, sia iniziali che finali, per circa 2.000 milioni di euro sono state formulate nel 2000 (a fronte di accertamenti per 5.417 milioni di euro). Nel 2001, con accertamenti per 6.427 milioni di euro, le previsioni iniziali sono state le stesse dell'anno precedente (1.299 milioni di euro) e quelle definitive sono salite a 5.646 milioni di euro. Nel 2002 sono state portate a dimensioni più realistiche anche le previsioni iniziali (5.431 milioni di euro), mentre le previsioni definitive sono risultate leggermente più elevate (5.615 milioni di euro). Questa evoluzione è chiaramente indicativa della presa di coscienza da parte dei gestori di queste entrate dell'importanza di porsi meditati obiettivi di bilancio con i quali poter poi raffrontare i risultati conseguiti.

3. Gestione della spesa.

3.1 Tendenze di fondo della spesa statale.

Il contenimento della spesa è stato negli ultimi dieci anni uno degli obiettivi fondamentali per conseguire il risanamento dei conti pubblici. A partire dalla manovra per il 1993, si è inaugurata una stagione di continui interventi legislativi per frenare la spesa incrementale nella cosiddette aree a rischio. Per valutare l'effettiva corrispondenza dei risultati raggiunti con tale traguardo programmatico e normativo, si ritiene di verificare il percorso compiuto rispetto all'anno base costituito dal 1992. Le tendenze di fondo della spesa statale sono ricostruite nella tavola 3.1, in cui si prospetta l'evoluzione dei macroaggregati di bilancio nel periodo 1992-2002.

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 2002 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.

Nel 2000 si è peraltro prodotta una forte discontinuità, dovuta al nuovo schema di classificazione della spesa, adottato in base ai criteri stabiliti dal Sec '95, che ha inciso sulla ripartizione degli oneri fra i tre titoli della spesa.

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 – e di privilegiare il criterio della spesa storica desumibile dai rendiconti ufficiali del periodo in esame.

Dimensione e composizione del bilancio dello Stato si sono modificate anche per effetto di significativi interventi di riforma e del primo avvio del federalismo amministrativo e fiscale, che hanno portato a nuovi assetti della finanza sanitaria, previdenziale, regionale e locale.

Rispetto all'anno base la spesa finale di competenza – in cui in gran parte si bilanciano i descritti fenomeni di riclassificazione contabile – scende, in rapporto al PIL di oltre dieci punti percentuali (dal 41,8 al 31,6%), mentre di quasi altrettanto si ridimensionano i rispettivi pagamenti (dal 40,5 al 30,7%), oggetto anche nel 2002 di misure di sospensione e di rinvio. L'ammontare degli oneri per operazioni finali sul PIL non ha registrato sostanziali scostamenti rispetto ai valori esposti nel 2000.

Riprende la discesa della spesa per interessi (6,1% per gli impegni e 6,2% per i pagamenti), interrottasi nel precedente esercizio, la cui progressiva minore incidenza sul PIL nell'arco temporale in esame è causa principale del forte ridimensionamento della spesa

corrente (nove punti sull'anno base), legato anche allo spostamento di consistenti oneri (previdenziali e sanitari) al di fuori del bilancio dello Stato.

Resta ancora di sei decimi di punto al di sotto del livello del 1992 la spesa di competenza in conto capitale (4% in rapporto al PIL) gonfiata peraltro da impegni aggiuntivi (circa 4000 milioni) per la cartolarizzazione degli immobili degli Enti previdenziali e per gli interventi per la protezione civile. Il valore percentuale dei rispettivi pagamenti sul PIL è di circa mezzo punto inferiore a quello dell'anno base.

3.2 Lo sviluppo delle previsioni di bilancio.

A livello complessivo la grande fluttuazione previsionale delle dotazioni di competenza (+69.600 milioni) del 2002 è legata alla dinamica del titolo III "rimborso delle passività" (+49.670 milioni).

Il divario tra previsioni definitive e previsioni iniziali sfiora i 20.000 milioni in termini di spesa finale (4.000 in più rispetto al 2001).

La variazione più ampia riguarda la spesa corrente (17.111 milioni a fronte dei 9.296 dell'anno precedente).

Lo sviluppo previsionale – in parte compensato dalla fisiologica riduzione della categoria XII in cui sono allocati fondi da ripartire – è sostenuto soprattutto da trasferimenti e poste correttive (in complesso +14.354 milioni).

Crescono, inoltre, le dotazioni per "interessi passivi e redditi di capitale" (+4.880 milioni), "redditi da lavoro dipendente" (+2.388 milioni) e "consumi intermedi" (+2.141 milioni).

L'oscillazione delle previsioni del conto capitale è abbastanza contenuta (2.821 milioni contro gli oltre 6.700 del 2001). L'evoluzione maggiore riguarda le "acquisizioni di attività finanziarie" (+1.234 milioni) e il complesso dei trasferimenti (+1.234 milioni), che pur sconta la riduzione degli stanziamenti della categoria 22 "contributi agli investimenti " (-1.081 milioni).

La competenza degli "investimenti fissi lordi e acquisti di terreni" aumenta di 546 milioni (824 nel 2001).

Un più ampio differenziale presentano le autorizzazioni di cassa (79.712 milioni la spesa complessiva, spinta da 51.358 milioni di maggiori autorizzazioni per il rimborso delle passività finanziarie; 28.354 milioni la spesa finale per tre quarti alimentata dalla parte corrente). Il programmato riavvicinamento tra competenza e cassa non trova riscontro, pertanto, nelle previsioni definitive, che presentano un divario di 23.000 milioni a favore della competenza.

Anche sul versante della cassa l'incremento delle previsioni per la spesa finale è, come si è detto, trainato dalla spesa corrente (+21.000 milioni).

Questa – che pur usufruisce del naturale calo in corso di esercizio della categoria 12 per 16.400 milioni – è sostenuta soprattutto dall'incremento delle autorizzazioni per i trasferimenti (+15.500 milioni).

Crescono anche le previsioni per "poste correttive e compensative" (+7.335 milioni), "interessi passivi e redditi da capitale" (6.760 milioni), "consumi intermedi" (4.163 milioni) e "redditi da lavoro dipendente" (3.456 milioni).

D'altra parte, il conto capitale registra una dinamica previsionale di 7.350 milioni (9.813 nel 2001).

Il 64% di tale incremento è attribuibile alle diverse componenti dei trasferimenti; la restante parte è dovuta ad "investimenti fissi lordi e acquisti di terreni" (1.641 milioni) e "acquisizioni di attività finanziarie" (998 milioni).

In buona parte le dotazioni di cassa sono state integrate dall'apposito fondo di riserva.

La consistenza del fondo – inizialmente dotato di 10.329 milioni – è stata marginalmente limitata con il provvedimento di assestamento.

Si registra una forte ripresa dell'indice di utilizzazione del fondo stesso (dal 72,6 al 97,5%). Nella tavola 3.2 viene fornito il quadro di utilizzazione del fondo per Ministeri e categorie, mentre nella tavola 3.3 si prospetta la serie storica delle dimensioni e dell'utilizzo del fondo a partire dalla sua istituzione nel 1997.

Il 55% del fondo di riserva è servito ad integrare gli stanziamenti per i trasferimenti (correnti ed in conto capitale).

La parte residua è stata assorbita, in prevalenza, per implementare le autorizzazioni per "consumi intermedi", "investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni", "poste correttive e compensative" e "redditi da lavoro dipendente". Il 69,4% delle integrazioni di cassa è concentrato sul Ministero dell'Economia e delle Finanze ed è legato, in gran parte, alle competenze nel settore dei trasferimenti.

Rispetto al 2001, in cui non era stato dotato di stanziamenti, il fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente è stato provvisto nel 2002 di 272 milioni ed è stato pressoché integralmente utilizzato (tavola 3.4). Per l'82% è stato attivato nei confronti del Ministero dell'economia e delle finanze e destinato in misura prevalente ai trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche.

3.3 Esiti dell'auditing finanziario-contabile.

Al di là della specifica analisi condotta sui singoli Ministeri, in questa sede si evidenziano a livello generale i risultati derivanti dall'attività di auditing finanziario e contabile.

Ne emerge un quadro di ridotta significatività, anche sotto tale profilo, del bilancio di previsione.

Finisce per essere in qualche modo colpita la stessa attendibilità degli stanziamenti iniziali.

In parte tale situazione è determinata da fattori legislativi (quale la tendenza ad incrementare l'istituzione dei capitoli fondo che, per le specifiche modalità gestionali, talora alterano la significatività dei dati esposti nel rendiconto), ma in parte è riconducibile ai criteri di impostazione del progetto di bilancio.

Sul piano qualitativo occorrerebbe, innanzitutto, provvedere al disboscamento dei numerosi capitoli promiscui che mal si conciliano con i principi di trasparenza e di leggibilità dei dati. Al riguardo si sottolinea l'esigenza di attuare in modo compiuto quanto prescritto in materia dal d.P.R. n. 367/1994, procedendo ad una più corretta costruzione del nomenclatore degli atti, che dovrebbe costituire elemento essenziale della formazione e della deliberazione del bilancio annuale.

Nella tavola 3.5 si dà conto del grande numero di capitoli – distinti per Amministrazione – su cui si verificano i principali fenomeni contabili, rappresentandone l'incidenza sulla dotazione finanziaria dei capitoli stessi e, nei casi di interesse, sugli stanziamenti complessivi dell'Amministrazione.

Alcuni di tali fenomeni, come le eccedenze di spesa, costituiscono una anomalia programmatica e gestionale; altri sono piuttosto il sintomo, per la loro ricorrenza, di non risolti problemi nella costruzione del bilancio. Nel 2002 la limitazione degli impegni di spesa ha inciso sulla formazione delle economie e sul volume dei residui di stanziamento, mentre il blocco dei pagamenti ha frenato la discesa dei residui passivi, per cui si profila un possibile incremento dei pagamenti da effettuare nel 2003. Ulteriori effetti del decreto legge n. 194/02 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 246/02 (c.d. decreto taglia-spese) derivano, in generale, dalla norma che vieta dopo il 31 dicembre l'assunzione di impegni di spesa relativi all'esercizio scaduto[18].

[18] Ciò ha comportato, fra l'altro, l'emanazione di una circolare del Ragioniere generale dello Stato con cui si precisa che "non possono aver corso atti di impegno a carico di disponibilità recate da provvedimenti di variazione al bilancio che non abbiano riportato entro il 31 dicembre 2002 la prescritta registrazione da parte della Corte dei conti".

Non sfuggono alla Corte le esigenze di flessibilità della gestione, sottese alla riforma del 1997, ma ciò non toglie che debba essere compiuto ogni sforzo per un razionale dimensionamento delle poste di bilancio.

3.4 Sintesi della gestione[19].

3.4.1 A conferma del ruolo di scarsa significatività in cui è relegato il bilancio dello Stato, anche i dati del consuntivo 2002 includono regolazioni contabili e debitorie, nonché poste legate a particolari procedure di contabilizzazione – riguardanti simmetricamente partite di entrate e di spesa (rimborsi IVA, acconti ai concessionari della riscossione, operazioni legate al Fondo ammortamenti titoli di Stato). Queste ultime sostanzialmente si bilanciano a livello di saldo netto da finanziare. Si tratta di importi di rilevanti dimensioni che sul piano della spesa complessiva si commisurano a 39.384 e 37.509 milioni di euro rispettivamente per gli impegni e per i pagamenti (47.075 e 51.419 milioni nel 2001).

La forbice delle partite regolatorie interessanti gli ultimi due esercizi si riduce notevolmente in termini di spesa finale (38.877 e 37.085 milioni a fronte di 38.126 e 42.416 milioni), considerando che le somme relative al fondo ammortamento titoli di Stato – imputate dal 2000 al titolo III – scendono da 8.948 a 507 milioni per gli impegni e da 9.002 a 424 milioni per i pagamenti.

Per una migliore visibilità degli effettivi esiti gestionali, il confronto con i precedenti esercizi si basa sui dati della serie netta delle spese di bilancio[20].

Il ritmo di crescita della spesa finale (397.867 e 386.671 milioni) registra una significativa decelerazione e si situa al di sotto del punto percentuale, in termini sia di impegni che di pagamenti.

Su di essa incide la semistazionarietà della spesa corrente (347.961 e 342.242 milioni), praticamente ferma sulla cassa. D'altro canto, la spesa in conto capitale (49.906 e 44.429 milioni), in flessione sulla competenza, presenta un indice evolutivo dei pagamenti pari ad un terzo di quello segnato nel 2001.

La spesa corrente al netto degli interessi, pressoché stabile sul lato dei pagamenti (264.187 milioni; +0,2%), mostra un moderato sviluppo degli impegni (271.366 milioni; +2,1%).

---

[19] 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.

[20] Per completezza di informazione si è comunque predisposta la tavola 3.1, in cui le operazioni finali di spesa vengono prospettate al lordo delle partite contabili e debitorie.

La frenata della progressione degli oneri correnti si giova del calo degli interessi (76.596 e 78.055 milioni; -1.639 e -459 milioni), dopo la loro risalita nel precedente esercizio, nonché della più ridotta dinamica, per il mancato rinnovo dei contratti, degli impegni per i redditi da lavoro dipendente, che registrano – d'altra parte – una contrazione dei pagamenti, spinti nel precedente esercizio anche dalla contabilizzazione di arretrati e dall'anticipo di versamenti erariali e contributivi.

La spesa di funzionamento viene contenuta, inoltre, dall'andamento recessivo dei "consumi intermedi" oggetto delle misure di risparmio della legge finanziaria.

Alla sostanziale invarianza delle altre spese correnti si affianca poi una evoluzione più riflessiva dei trasferimenti.

Lo sviluppo del conto capitale è legato agli oneri connessi alle acquisizioni di attività finanziarie e all'area dei trasferimenti, per effetto peraltro della sola forte crescita della voce "altri trasferimenti", trainata anche dalla cartolarizzazione degli immobili degli Enti previdenziali e dalle maggiori somme destinate a favore della Protezione civile.

Parzialmente incisi dagli interventi di razionalizzazione della spesa segnano, invece, una flessione gli investimenti diretti dello Stato.

3.4.2 Le misure di contenimento della spesa e gli effetti del decreto "taglia spese", nonché l'ormai abituale tardività del provvedimento di assestamento, hanno concorso a determinare la flessione dei pagamenti, per intero riconducibile alla parte corrente.

Gli esiti gestionali mostrano, comunque, un più basso utilizzo delle autorizzazioni di cassa per tutti i macroaggregati (dal 94,7 al 91,6% la parte corrente; dal 77,1 al 71,6% il conto capitale; dal 92,4 all'88,7% la spesa finale).

Cede anche in via generalizzata l'indice di smaltimento degli stanziamenti di competenza (dall'88,6 all'87% la parte corrente; dal 48,4 al 47,6% il conto capitale; dall'83,5 all'81,8% la spesa finale).

Risulta parimenti in discesa il tasso di smaltimento dei residui, particolarmente recessivo per la parte corrente (dal 59,7 al 49,7%) e per la spesa finale (dal 46,1 al 39,8%), ma ulteriormente in calo anche per il conto capitale (dal 31,9 al 30,5%).

Il delineato andamento dei pagamenti in termini sia di competenza sia di residui, determina una inferiore incidenza delle erogazioni sulla massa spendibile.

Il fenomeno riguarda in misura più ampia la parte corrente (da 84,4 a 81,8%) e la spesa finale (da 75,1 a 72,4%), ma investe anche il conto capitale (da 39,7 a 38,5%).

3.4.3 Nonostante la caduta degli indici gestionali dei pagamenti e, in particolare, della loro incidenza sulla massa spendibile si registra – per effetto della maggiore formazione di economie – un lieve calo (2.800 milioni) dei residui passivi, scesi a quota 132.477 milioni.

Il volume dei resti per operazioni finali di bilancio si riduce (tavola 3.6) da 131.238 a 129.797 milioni, pur essendo consistentemente alimentato dalla gestione della spesa in conto capitale (da 67.694 a 74.614), mentre i resti di parte corrente – divenuti nettamente minoritari – espongono un secondo consecutivo decremento (da 63.545 a 55.184 milioni).

Quasi il 90% dei residui passivi accumulati sulla spesa finale è costituito dai residui propri, che possono in prospettiva mettere a rischio la tenuta dei conti pubblici.

Si riduce di circa 700 milioni il carico dei residui di stanziamento – oggetto dell'ormai consueto taglio da parte del Presidente del Consiglio (pari per il 2002 a 649 milioni) – tuttora attestati intorno ai 14.000 milioni.

Come si è detto, l'accrescimento dei residui passivi è stato neutralizzato da economie complessive nettamente superiori (32.017 milioni) a quelle registrate nel 2001 (9.878 milioni). Il fenomeno risulta concentrato sulla parte corrente del bilancio, ove le economie ammontano a 28.349 milioni (contro i 6.382 milioni del precedente esercizio).

3.5 Analisi economica.

3.5.1 Il comparto dei trasferimenti.

Continua a crescere l'area dei trasferimenti[21], che complessivamente espone a consuntivo impegni lordi per 207.998 milioni (+3,9%) e pagamenti per 198.006 milioni (+1,7%).

Si tratta di una evoluzione che sconta cause e fenomeni diversificati. Su di essa incidono gli effetti della ristrutturazione degli apparati ministeriali (come l'inserimento dal 2001 delle Agenzie fiscali), dell'attuazione del federalismo amministrativo e del parziale avvio del federalismo fiscale.

Quest'ultimo dovrebbe comportare, in prospettiva, il ridimensionamento del bilancio statale, ma nel 2002 – come nel 2001 – non ha sostanzialmente influito sul livello dei trasferimenti.

Ne è solo derivata una diversa modalità di finanziamento delle Regioni nel campo della spesa sanitaria, attraverso la compartecipazione al gettito dell'IVA. Anche il finanziamento degli Enti locali è oggetto di una rimodulazione; al taglio dei mezzi tradizionali si accompagna la compartecipazione all'IRPEF.

---

[21] Figura in tale area la maggior parte delle regolazioni debitorie (13.329 e 11.866 milioni).

Forte è stato inoltre l'impatto dell'adozione del SEC'95 proprio nel settore dei trasferimenti, che ha determinato, fra l'altro, una rilevante modifica nella composizione degli oneri all'interno dell'aggregato.

L'effetto maggiore è dato dalla costituzione del comparto "Amministrazione pubbliche", in cui vengono ricompresi i flussi destinati alle Amministrazioni centrali (comprese le risorse per gli organi costituzionali e per il funzionamento della Presidenza del Consiglio), alle Amministrazioni locali (che includono anche le somme destinate a Regioni, Province e Comuni) e agli Enti di previdenza.

L'evoluzione dei pagamenti presenta profili di interdipendenza con la gestione di tesoreria e risulta di fatto legata alle giacenze sui conti intestati ai singoli Enti.

Di circa un punto e mezzo sulla competenza e di un punto sulla cassa risulta rafforzata l'incidenza (47,6 e 45,7%) dei trasferimenti sulla spesa finale.

Stazionaria resta la loro quota sul PIL in termini di impegni (16,5%), mentre accusa una flessione di tre decimi di punto in termini di pagamenti (15,7%).

3.5.1.1. L'aggregato finanziariamente maggioritario è costituito dai "trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche", che mostra un ulteriore incremento rispetto all'anno precedente (da 170.937 a 173.336 milioni e da 170.739 a 171.869 milioni).

I trasferimenti complessivi alle Amministrazioni locali, praticamente stazionari sulla competenza (90.811 milioni; +0,3%), accusano una flessione dei pagamenti (90.642 milioni; -2,3%). Mantengono, peraltro, il loro peso prevalente, rappresentando circa il 53% del totale.

Al loro interno la spesa più rilevante resta quella per le Regioni (65.066 e 63.021 milioni), nonostante la marginale crescita degli impegni (+0,7%) e la flessione del 3,4% dei pagamenti. Tale andamento risente, in buona misura, dell'evoluzione della parte corrente (59.371 e 57.299 milioni; +1,9 e –3,8%), in cui una quota importante è composta dalle risorse per la spesa sanitaria (37.354 e 33.921 milioni), in gran parte derivanti dalla compartecipazione all'IVA (30.537 e 28.370 milioni).

Cospicui flussi (10.830 e 10.025; +11,9 e –1%) risultano destinati a favore delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, a carico dell'apposito fondo.

Un lieve calo espone la contabilizzazione delle regolazioni con le Regioni Sicilia e Sardegna (6.196 milioni).

Sempre nella parte corrente figurano assegnazioni ai Fondi relativi al federalismo amministrativo (2.182 e 2.147 milioni), nonché il ripiano dei deficit della spesa sanitaria di esercizi pregressi (842 milioni).

Un andamento espansivo presentano i pagamenti in conto capitale (5.722 milioni; +10,6%), mentre si riducono pressoché in pari misura i corrispondenti impegni (5.695 milioni; -10,4%).

In tale aggregato sono, fra l'altro, ricompresi l'apporto al Fondo per il federalismo amministrativo (2.093 e 2.041 milioni), interventi per l'edilizia sanitaria (601 e 341 milioni), assegnazioni al Fondo per il sostegno alle locazioni (124 e 249 milioni) e somme per la copertura dei disavanzi delle aziende di trasporto (478 e 323 milioni).

Sostanzialmente stabili risultano le assegnazioni complessive a Comuni e Province (da 17.738 a 17.770 e da 19.474 a 19.261 milioni), in gran parte (13.412 e 15.059 milioni) riferite alla parte corrente, che registra un incremento dell'1,9% sulla competenza e dell'1% sulla cassa.

La quota corrente è largamente assorbita dalle risorse a vario titolo destinate al finanziamento dei bilanci degli Enti locali (12.123 e 13.850 milioni), per i quali alla flessione dei fondi tradizionali fa riscontro la compartecipazione all'IRPEF (4.298 e 4.252 milioni).

Figurano nell'aggregato anche i contributi ai Comuni per le spese degli Uffici giudiziari (190 e 202 milioni) e le assegnazioni al Fondo per il reddito minimo di inserimento (222 e 277 milioni).

A 4.359 e 4.202 milioni ammontano gli oneri del conto capitale, in cui gravano, fra l'altro, i Fondi per lo sviluppo degli investimenti (2.116 e 2.243 milioni) e per il federalismo amministrativo (624 e 611 milioni).

Mantengono pressoché inalterata la consistenza finanziaria del precedente esercizio i trasferimenti agli "Enti locali produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali" (da 7.663 a 7.494 e da 7.551 a 7.888 milioni), con una quota rilevante assorbita dal Fondo di finanziamento ordinario delle Università (6.209 e 6.679 milioni). Sul conto capitale (pari a 468 e 448 milioni) queste ultime ricevono assegnazioni per il Fondo per l'edilizia universitaria (128 e 256 milioni), che peraltro aveva segnato nel 2001 il valore di 692 milioni.

L'aggregato più dinamico è costituito dai trasferimenti agli Enti previdenziali (66.580 e 64.800 milioni; +7,1 e +6%), spinti dall'evoluzione della parte corrente (da 59.841 a 65.131 e da 58.773 a 63.076 milioni). Circa il 92% dei fondi di parte corrente risultano assegnati all'INPS (59.822 e 58.270 milioni) e in gran parte destinati al sostegno delle gestioni previdenziali (29.108 e 29.048 milioni) e al pagamento delle pensioni di invalidità (9.700 milioni). Consistente è anche l'ammontare dei flussi per pensioni sociali (3.422 e 3.215 milioni) e pensionamenti anticipati (1.311 e 1.078 milioni), mentre risultano anticipazioni di bilancio all'INPS per 1.541 milioni.

Crescono i trasferimenti per la copertura del disavanzo del fondo pensioni delle Ferrovie dello Stato (4.655 milioni).

Un apporto di 1.411 e 1.416 milioni si registra per la gestione separata dei trattamenti pensionistici istituita presso l'INPDAP, mentre L'INAIL benefica di 180 e 116 milioni. Un rimborso di 426 milioni è assegnato all'Istituto postelegrafonici per il trattamento di quiescenza del personale dipendente delle Poste italiane.

Sul versante del conto capitale i fondi trasferiti (1.448 e 1.725 milioni) hanno come esclusivo destinatario l'INPS e riguardano le assegnazioni per il Fondo per l'occupazione (1.433 e 1.725 milioni) e per gli sgravi in forma capitaria per il Mezzogiorno (15 milioni di impegni).

Una riduzione a due cifre (-12,4 e –12,8%) registrano i trasferimenti complessivi in favore delle Amministrazioni centrali (15.969 e 14.645 milioni), che nel precedente esercizio erano nettamente cresciuti per effetto, soprattutto, della inclusione al loro interno delle Agenzie fiscali.

Nell'ambito della parte corrente (7.611 e 7.407 milioni; -5,5 e -0,5%), la voce più importante è rappresentata dagli "organi costituzionali" (6.059 e 5.798 milioni), che ricomprende, fra l'altro, - al di là degli oneri (1.584 e 1.606 milioni)) per gli organi costituzionali stessi – la spesa per Presidenza del Consiglio, Agenzie fiscali, Corte dei conti, Consiglio di Stato e Tar (per un complessivo importo di 3.944 e 3.692 milioni).

La parte residua è pressoché integralmente assorbita dagli "Enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica" (708 e 770 milioni) nonché dagli Enti di ricerca.

La spesa dell'aggregato resta, comunque, prevalentemente destinata al conto capitale (8.358 e 9.005 milioni), oggetto anch'esso di riduzione (-17,9 e –3,8%).

Al suo interno la voce maggioritaria è costituita dagli "Enti produttori di servizi e di regolazione dell'attività economica" (6.099 e 6.693 milioni), in buona parte riferita alle assegnazioni in favore dell'ENAS (2.299 e 2.806 milioni) e al Fondo per le politiche comunitarie (2.839 e 2865 milioni).

Gli Enti di ricerca beneficiano in larga misura delle rimanenti risorse (1.996 e 1.982 milioni), mentre agli "Enti produttori di servizi assistenziali e culturali" sono destinati 243 e 345 milioni.

3.5.1.2. Prosegue il trend regressivo dei trasferimenti complessivi alle famiglie (da 4.201 a 3.791 milioni e da 3.943 a 3.894 milioni). Il calo della parte corrente risente dell'ulteriore

caduta (da 279 a 10 milioni) delle regolazioni debitorie relative alle pensioni di invalidità, in parte bilanciata dalla maggiori assegnazioni alla CEI (da 763 a 909 milioni).

Figurano, inoltre, nell'aggregato flussi verso i partiti politici (104 milioni) e gli Istituti di patronato ed assistenza sociale (205 e 213 milioni).

Si flettono, altresì, gli oneri del conto capitale (-15,7 e –2,4 %) che per la loro marginalità in termini assoluti (214 e 207 milioni) risultano pressoché irrilevanti per l'evoluzione del comparto.

L'area di spesa più consistente (104 e 76 milioni) continua ad essere rappresentata da contributi ed interventi per il patrimonio culturale non statale.

3.5.1.3. Un ulteriore ridimensionamento, soprattutto sul versante degli impegni, registrano i trasferimenti complessivi alle imprese (12.808 e 12.509 milioni), incisi nel precedente esercizio anche da misure di riclassificazione della spesa. Il calo si concentra sulla parte corrente (3.804 e 4.246 milioni; -35,5 e –23,8%), mentre il conto capitale (9.004 e 8.263 milioni) accanto ad una flessione degli impegni (-4,6%) fa registrare una ripresa dei pagamenti(+12,9%).

Il taglio dei fondi risulta quasi omogeneo per competenza e cassa nei riguardi delle imprese private (7.859 e 6.166 milioni; -4,4 e –3,8%), che pur si giovano di un incremento delle risorse assegnate al Fondo per gli investimenti agevolati alle imprese (da 4.254 a 4.657 e da 3.064 a 3.947 milioni).

Si riducono del 7,4% gli impegni nei confronti delle imprese pubbliche (da 1.216 a 1.126 milioni) che però mostrano una forte lievitazione dei pagamenti (da 910 a 1.523 milioni).

3.5.1.4. Salgono anche nel 2002 i trasferimenti all'estero (1.742 e 1.576 milioni), con una dinamica superiore dei pagamenti (+6,7%) rispetto a quella degli impegni (+2,7%).

Resta prevalente la quota della parte corrente (1.501 e 1.375 milioni; +4,6 e +11,5%), in cui rientrano i flussi per gli organismi internazionali (779 e 803 milioni), per gli aiuti ai paesi in via di sviluppo (151 e 127 milioni) e per gli accordi A.C.P. (310 e 195 milioni).

Risultano tagliati, invece, i trasferimenti in conto capitale (241 e 201 milioni; -8,5 e –15,6%), già peraltro nettamente minoritari.

Nell'ambito degli accordi per la ricerca scientifica si evidenziano, fra l'altro, oneri (88 milioni) per CERN ed AIEA. Si registrano, inoltre, spese derivanti dal trattato di pace (23 e 16 milioni) nonché contributi per 31 milioni all'organizzazione europea per l'esercizio del satellite metereologico (EUMETSAT).

3.5.1.5. Trainati dall'ulteriore impennata dei flussi verso le Amministrazioni pubbliche (12.797 e 7.514 milioni; +140 e +47,9%), gli "altri trasferimenti in conto capitale" passano da 8.033 e 5.448 a 16.209 e 7.940 milioni.

L'accelerazione è dovuta, essenzialmente, alle risorse destinate alla cartolarizzazione degli immobili degli Enti previdenziali (1.994 milioni), agli interventi per le protezione civile e al ripiano dei disavanzi USL (classificato nel conto capitale in aderenza ai criteri del SEC '95).

Anche la voce residuale espone una rilevante espansione degli impegni (da 2.799 a 4.841 milioni; +73%), cui non corrisponde alcun pagamento (soli 18 milioni nel 2001). Si tratta, in gran parte, di somme accantonate sul fondo da ripartire per interventi nelle aree depresse (769 milioni) e sul fondo da ripartire per le intese istituzionali di programma (2.210 milioni).

Sostenuto, soprattutto sul versante degli impegni (+56,8%), risulta l'andamento dei trasferimenti alle imprese (316 e 405 milioni), mentre pressoché irrilevante è il peso delle assegnazioni alle famiglie (0,1 e 0,4 milioni).

3.5.2 Interventi nelle aree depresse.

La puntuale individuazione delle risorse destinate alle aree depresse si pone come uno degli elementi costitutivi della riforma del 1997. Nonostante la forte attenzione della legge sulle esigenze di visibilità di tali interventi, continuano a sussistere rilevanti margini di incertezza sulla effettiva quantificazione dei relativi oneri.

Nell'allegato per la prima volta presentato a consuntivo – peraltro non provvisto di una necessaria nota metodologica – la spesa viene cifrata in 9.232 e 10.596 milioni.

I dati riscontrati dalla Corte, nell'ambito dell'ormai abituale analisi speciale dedicata alle aree depresse, mostrano valori notevolmente più ampi (13.177 e 15.779 milioni).

L'analisi della Corte si è basata su una ricostruzione dei flussi finanziari talora spinta fino al livello del singolo titolo di spesa e alla verifica dell'atto normativo giustificativo.

Tale lavoro ricostruttivo presenta oggettivi elementi di difficoltà, cui potrebbe ovviarsi con una adeguata rivisitazione del nomenclatore e, soprattutto, con una articolazione dei capitoli mirata ad evidenziare le risorse realmente destinate e gestite in favore delle aree depresse.

3.5.3 Altre spese correnti.

L'applicazione dei criteri del Sec '95 ha inciso, in misura rilevante, su dimensioni e composizione della spesa per il personale, 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. Ciò dovrebbe consentire un miglior raccordo con l'analoga voce del conto economico di contabilità nazionale e rendere possibile il confronto 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 allocata 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, vestiari ecc.) già incluse nella categoria IV e i sussidi al personale prima compresi nella categoria V. Le spese per missioni sono state, invece, spostate nella categoria 2 "consumi intermedi".

Nella categoria 1 è stata inserita, inoltre, la contribuzione aggiuntiva (pari nel 2002 a 7.592 e 7.437 milioni) prevista dalla riforma pensionistica del 1995. Dal 2001 la categoria in esame non ricomprende gli oneri del personale passato alle Agenzie fiscali, che figurano fra i trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche.

Dopo la consistente evoluzione del precedente esercizio, la spesa della categoria in argomento – frenata dal rinvio dei rinnovi contrattuali – mostra una crescita del 3,2% sul fronte degli impegni (pari a 73.056 milioni) e un calo dell'1,2% dei pagamenti(70.981 milioni), dovuto peraltro anche a fattori contabili che avevano gonfiato le erogazioni del 2001. Tale fenomeno incide soprattutto sulla componente principale "retribuzioni lorde in denaro" (50.005 e 47.927; +2,5 e –2,9%). I contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro (20.848 e 20.748 milioni) presentano andamenti espansivi, seppure differenziati, per impegni (+6,6%) e pagamenti (3,7%).

Un profilo cedente mostrano i "contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro" (1.585 e 1.656 milioni; -11,1 e –11,3%), pressoché coincidenti con la tipologia di oneri inseriti nella categoria III della precedente classificazione.

Disomogenea, d'altro canto, risulta l'evoluzione delle "retribuzioni in natura" (618 e 650 milioni; -4,3 e +9,3%), in cui sono confluite voci già incluse nella categoria IV del vecchio schema classificatorio.

Vi figurano, fra l'altro, gli oneri per mense (184 e 223 milioni) vestiario (63 e 89 milioni) e buoni pasto (78 e 68 milioni). Nella voce residuale risulta allocata una spesa pari a 293 e 270 milioni.

Per una compiuta rappresentazione degli oneri per il personale sostenuti sul bilancio dello Stato, occorre aggiungere – a quella della categoria 1 – la spesa della categoria 3 "imposte pagate sulla produzione", sostanzialmente stazionaria dal lato degli impegni (3.939 milioni) e

apparentemente cedente sul versante dei pagamenti (da 4.526 a 3.924 milioni). Ciò per effetto del carico di contabilizzazioni che hanno interessato il 2001.

Gli oneri complessivi per il personale s'incrementano di 2.339 milioni in termini di impegni (da 74.656 a 76.995 milioni), mentre registrano un calo dei pagamenti di 1.445 milioni (da 76.350 a 74.905 milioni).

Incisa dalle misure del decreto taglia-spese e dal programma di razionalizzazione della relativa spesa presenta una consistente flessione la categoria 2 "consumi intermedi" (da 14.002 a 10.779 e da 13.335 a 11.818 milioni). La riduzione è fortemente concentrata sulla voce "acquisto di beni" (2.685 e 3.257 milioni; -36,3 e –20,1%).

Al suo interno cedono ancora, e nettamente, le due classi più rilevanti "beni di consumo" (1.520 e 1.792 milioni; -36,1 e -21,3%) e "armi e materiali per usi militari" (1.128 e 1.434 milioni; -36,7 e -18,4%), quest'ultima anche per gli effetti dello spostamento di alcune voci nel conto capitale.

L'ondata riduttiva si allarga comunque all'aggregato maggioritario "acquisto di servizi effettivi" (7.944 e 8.423 milioni; -17,5 e -8,1%), costituito da una eterogenea pluralità di spese. Vi rientrano, fra l'altro, "noleggi, locazioni e leasing operativo" (1.116 e 1.160 milioni), "manutenzione ordinaria e riparazioni" (1.926 e 1.867 milioni), "utenze, servizi ausiliari e spese di pulizia" (683 e 700 milioni), "aggi di riscossione" (712 e 717 milioni), "commissioni su titoli" (497 milioni); "spese per missioni" (484 e 495 milioni), "corsi di formazione" (339 e 422 milioni). Nella voce residuale sono esposti oneri di notevole peso finanziario (1.645 e 1.898 milioni).

Un disomogeneo andamento mostra la voce "acquisto di servizi figurativi", composta dai soli fitti, in cui risultano contabilizzati impegni per 147 milioni (-4,7%) e pagamenti per 136 milioni (+41,3%).

Riprende, dopo l'interruzione del precedente esercizio, la discesa della categoria 9 "interessi passivi e redditi da capitale", ridefinita nel 2000, nell'ambito della nuova struttura classificatoria, con l'inclusione di oneri prima altrimenti allocati (quota interessi dei mutui contratti da Regioni ed Enti locali con la Cassa depositi e prestiti - con onere a totale carico dello Stato - ,quota per rate di ammortamento dei mutui contratti dallo Stato e dalle Ferrovie dello Stato).

Si registra, infatti, la riduzione degli impegni (da 78.235 a 76.596 milioni) e dei pagamenti (da 78.514 a 78.055 milioni).

Nonostante il taglio di 2.222 e 2.316 milioni gli "interessi passivi su titoli a lunga" (56.971 e 57.095 milioni) rappresentano poco meno dei tre quarti degli oneri complessivi. Una flessione di 475 milioni ha riguardato gli "interessi passivi a breve" (4.820 milioni).In calo risultano pure gli impegni per "interessi sui mutui" (4.238 milioni; -761 milioni), mentre crescono i rispettivi pagamenti (da 5.135 a 6.051 milioni).

Mostrano, per contro, un incremento gli "altri interessi" (10.566 e 10.089 milioni; +1.817 e +1.413 milioni).

Il peso degli interessi – evidenziato nella parte passiva del bilancio – è stato, a partire dal 1986, attenuato dagli introiti derivanti dalla connessa ritenuta, ormai ridottasi nel 2002 ad appena 105 milioni.

Il gravame degli interessi è stato, invece, consistentemente compensato nell'esercizio trascorso dagli introiti (8.047 milioni) 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 8.153 milioni rispetto ai dati ufficiali della categoria 9.

Nella serie netta il carico degli interessi gravanti sul bilancio dello Stato si flette nel 2002 in misura più consistente (-9,3 e -7,7%).

Lievemente espansivi risultano gli impegni della categoria 8 per il finanziamento del bilancio UE (11.844 milioni; +0,9%), mentre i corrispondenti pagamenti (11.549 milioni) registrano una flessione dell'1,7%. L'andamento generale dipende dall'evoluzione della componente maggiore di spesa riguardante la quota versata a titolo di risorse proprie basate sul prodotto nazionale lordo (da 5.235 a 6.471 milioni) che non compensa pienamente il calo per le risorse IVA (da 4.960 a 3.962 milioni) e per le risorse tradizionali (da 1.547 a 1.411 milioni).

Dopo il notevole incremento del precedente esercizio, si piega l'andamento della categoria 10 "poste correttive e compensative" (39.356 e 37.209 milioni; -2,5 e -6%), su cui incide il minor carico della voce prevalente "restituzioni e rimborsi di imposta" (27.987 e 25.653 milioni; -3,8 e -11,6%), recessiva, soprattutto, sul lato delle "imposte indirette" (da 18.844 e 18.309 milioni a 17.697 e 17.263 milioni). I rimborsi delle imposte dirette si flettono in termini di pagamenti (da 10.713 a 8.389 milioni), ma espongono un lieve incremento degli impegni (da 10.251 a 10.291 milioni). Registra una ulteriore flessione la spesa per vincite al lotto (3873 milioni; -16,7%).

Il calo della spesa della categoria in esame è parzialmente compensato dalla voce "poste correttive e compensative" (7.495 e 7.683 milioni), cresciuta dal 14,2% in termini di impegni e ancor più sul fronte dei pagamenti (+31,4%). Al suo interno figurano somme, superiori al 2001, da versare all'entrata del bilancio dello Stato per i crediti di imposta fruiti, a vario titolo dalle

imprese (per un totale di 2.387 e 2.439 milioni), la regolazione contabile dell'acconto corrisposto dai concessionari (3.099 milioni), nonché quote sui canoni di abbonamento spettanti alla RAI (1.368 milioni).

Sostanzialmente stabili sono gli oneri che figurano nella categoria 11 "ammortamenti" (756 e 611 milioni), derivanti da mere scritturazioni contabili.

Resta largamente prevalente la quota relativa ai beni mobili (611 milioni di impegni e pagamenti), che s'incrementa dello 0,4%; per i beni immobili è contabilizzato un minor carico di impegni (145 milioni; -6,6%) e non risulta, registrato, come nei precedenti esercizio, alcun pagamento.

La categoria 12 "altre uscite correnti" (447 e 543 milioni) espone un andamento contrapposto a quello del precedente esercizio, prospettando un taglio degli impegni del 37,7% e un incremento dei pagamenti del 10,2%.

Prescindendo dalla spesa per liti, arbitraggi, risarcimenti ed accessori diffusa su quasi tutti gli stati di previsione, la quota prevalente degli oneri riguarda il finanziamento alle Regioni e alle Province per l'assegnazione di borse di studio (155 milioni), nonché flussi verso il Fondo agevolazioni alle imprese per interventi ambientali (77 milioni) e il Fondo nazionale per le politiche migratorie (34 e 30 milioni).

3.5.4 Altre spese in conto capitale.

Nonostante la riclassificazione in tale aggregato di alcune voci delle spese militari, subisce una battuta d'arresto (-5,8 e -2,2%) l'evoluzione della categoria 21 "investimenti fissi lordi e acquisti di terreni" (5.452 e 4.980 milioni), in cui si esprimono gli investimenti diretti dello Stato. Nell'aggregato in esame sono stati unificati, infatti, gli investimenti immobiliari e mobiliari primi distinti nell'ambito del conto capitale. Sono confluiti, inoltre, nell'aggregato stesso, le spese (pari nel 2002 a 179 e 177 milioni) per l'acquisto di mobili, macchinari ed attrezzature in precedenza inserite nella parte corrente. La quota di spesa maggioritaria è costituita da voce residuale "altri investimenti" (3.483 e 2.869 milioni), seguita dalle opere pubbliche (797 e 838 milioni), mentre le "infrastrutture militari" incidono per 239 e 135 milioni.

Gli oneri per "software e hardware" ammontano a 419 e 562 milioni. Tenuto conto della corrispondente spesa di parte corrente (329 e 345 milioni), gli oneri per l'informatizzazione si commisurano complessivamente a 748 e 907 milioni.

Si allargano ancora (+11,3 e +5,8%) gli oneri della categoria 31 "acquisizione di attività finanziarie" (6.525 e 6.079 milioni), che pressoché coincide con la voce "azioni ed altre partecipazioni" (6.522 e 6.077 milioni).

L'evoluzione è legata ai maggiori apporti al capitale sociale dell'impresa Ferrovie dello Stato (da 3.718 e 3.615 a 4.575 e 4.078) e agli oneri per la ricapitalizzazione delle società di trasporto aereo (893 e 1.006 milioni), mentre, contrariamente agli anni precedenti, non risulta alcun apporto al capitale sociale delle Poste (516 milioni nel 2001).

Nellà restante quota figurano, fra l'altro, conferimenti a banche, fondi ed organismi internazionali (250 e 308 milioni); versamenti al conto corrente infruttifero denominato "partecipazione italiana a banche, fondi ed organismi internazionali" (201 milioni); apporti al fondo a carattere rotativo istituito presso la Simest S.p.A. (77 milioni); conferimenti al fondo di riserva e indennizzi istituito presso la SACE (51 milioni); conferimenti al fondo di dotazione della SACE (41 milioni); assegnazioni al fondo di solidarietà nazionale (231 e 186 milioni); contributi per le operazioni di ristrutturazione e riorganizzazione del Poligrafico dello Stato (41 milioni).

3.6 Formazione e gestione dei residui.

3.6.1 La situazione generale.

A causa delle economie totali registrate sulla spesa finale (32.011 milioni), ripiega la massa complessiva dei residui passivi (da 135.176 a 132.480 milioni). L'inversione di tendenza è dovuta sia al contenimento dei resti sulla spesa finale (scesi da 131.238 a 129.797 milioni), sia al ridimensionamento dei residui relativi al "rimborso delle passività finanziarie" (da 3.938 a 2.683 milioni).

All'interno della spesa finale torna a prevalere, sia pure di poco, la quota dei residui proveniente dalla competenza (risalita dal 49,5 al 50,3%), mentre specularmene si riduce il volume dei residui di vecchia formazione (dal 50,5 al 49,7%).

Tale ultimo fenomeno è riconducibile alla caduta dei resti di parte corrente (da 25.581 a 19.550 milioni), che riesce a riassorbire l'ulteriore incremento di quelli in conto capitale (da 40.718 a 44.957 milioni).

Si flette da 14.699 a 13.982 milioni la massa dei residui di stanziamento sulla spesa finale, per effetto di un calo di quelli di vecchia formazione (da 5.339 a 4.032 milioni) non pareggiato dalla crescita dei resti derivanti dalla competenza (da 9.360 a 9.954 milioni).

Prosegue la crescita dei residui passivi in conto capitale (da 67.694 a 74.614 milioni), più che raddoppiati rispetto al 1997.

Cresce, pertanto, il divario nei confronti dei residui di parte corrente, in ulteriore sensibile regresso sul dato segnato nel 2001 (da 63.545 a 55.184 milioni).

Circa il 91,5% dei residui passivi complessivi (compresi quelli riferiti al "rimborso di passività finanziarie"), sono concentrati sulla metà dei Ministeri: Economia e Finanze (53.647 milioni); Infrastrutture (18.560 milioni); Interno (10.967 milioni); Attività produttive (9.279 milioni); Politiche sociali (8.506 milioni) e Difesa (7.309 milioni).

3.6.2 La situazione nel settore dei trasferimenti.

Si interrompe la tendenza all'incremento dei residui passivi nell'aggregato dei trasferimenti, che anzi espongono una riduzione di circa 2.500 milioni (da 99.252 a 96.774 milioni).

Ne deriva una riduzione della quota (dal 77,7 al 74,6%) dei resti accumulati sulla spesa finale.

Al calo della loro consistenza contribuisce in misura determinante la parte corrente (da 42.666 a 33.789 milioni), che largamente compensa l'ulteriore crescita del conto capitale (da 56.586 a 62.985 milioni). Per 36.174 milioni questi ultimi si riferiscono ai "contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche" (di cui 14.375 milioni alle Amministrazioni centrali; 18.262 alle Amministrazioni locali; 3.538 agli Organismi previdenziali). Rilevante risulta anche l'ammontare dei residui relativi alle imprese (15.639 milioni) e alla voce "altri trasferimenti in conto capitale (10.761 milioni), mentre a 410 milioni si commisura la consistenza dei residui nei riguardi di "famiglie e istituzioni sociali private" ed "estero".

La diminuzione dei residui relativi ai trasferimenti di parte corrente è decisamente legata all'evoluzione delle Amministrazioni pubbliche, al cui interno risultano fortemente ridimensionati i resti nei confronti di Province e Comuni (scesi da 13.974 a 5.525 milioni).

All'interno dell'aggregato si registrano residui di consistente ammontare nei riguardi delle Regioni (13.184 milioni, degli Enti locali produttori di servizi ricreativi e culturali" (4.151 milioni) e degli Organismi previdenziali (5230 milioni).

I trasferimenti alle imprese evidenziano residui per 3.066 milioni, mentre ammontano in complesso a 1.247 milioni i residui riguardanti famiglie e istituzioni sociali private, nonché quelli destinati all'estero.

Imponente, risulta, come si è detto, la consistenza dei residui nei confronti delle Amministrazioni pubbliche (pari in complesso a 65.651 milioni). E' questo, peraltro, il settore in cui la gestione del bilancio s'incrocia con la gestione di tesoreria.

I pagamenti di bilancio finiscono per essere modulati con riferimento alle giacenze esistenti sui conti di tesoreria intestati agli Enti.

3.6.3 La situazione dei residui di stanziamento.

I residui di stanziamento – frenati come negli anni precedenti, dal taglio deliberato dal Consiglio dei Ministri (649 miliardi) – segnano per la prima volta dopo cinque anni una flessione (da 14.699 a 14.071 milioni). Scende dal 91 all'83,3% la quota riferita alla spesa in conto capitale.

Circa i due terzi dei residui di stanziamento (9.220 milioni) insistono sull'area dei trasferimenti e riguardano esclusivamente il conto capitale. All'interno dei trasferimenti la categoria 26 "altri" presenta il maggior volume di residui di stanziamento (4.645 milioni).

La rimanente quota di somme accantonate è quasi tutta assorbita dalle "pubbliche Amministrazioni" (2.806 milioni) e dalle imprese (1729 milioni). L'incidenza dei residui di stanziamento per "investimenti fissi lordi e acquisto di terreni" (2.178 milioni) nonché per "acquisizioni di attività finanziarie" (246 milioni) raggiunge il 17,2% del totale, mentre sulla parte corrente i residui di stanziamento sono concentrati sui "redditi da lavoro dipendente" (2.257 milioni), di cui 2.235 provenienti dalla competenza del 2002.

L'80,8% dei residui di stanziamento è concentrato, su quattro Ministeri: Economia e Finanze (8.207 milioni), Infrastrutture (1.427 milioni), Attività produttive (949 milioni), Politiche agricole (779 milioni).

3.7 Classificazione economica semplificata.

Nell'ambito della ristrutturazione del bilancio dello Stato, operata con la riforma del 1997, un elemento di novità è costituito dalla introduzione della classificazione economica semplificata.

La sua valenza è di ordine meramente conoscitivo, traducendosi sostanzialmente in una diversa prospettazione e ricomposizione dei dati gestionali. Ed infatti con tale nuovo schema classificatorio si intende dare visibilità, da un lato, agli oneri di funzionamento dell'apparato statale e, dall'altro, misurare l'impatto finanziario dell'attività svolta dall'amministrazione dello Stato.

A livello di macroaggregati la classificazione economica semplificata si è ormai stabilizzata, mentre risente dei mutamenti intervenuti nell'assetto degli apparati ministeriali che, a partire dal 2002, sono basati su quattordici stati di previsione e non più su diciotto.

Sul versante della competenza la spesa di funzionamento (74.660 milioni) – frenata dall'andamento recessivo dei consumi intermedi – accusa una flessione dell'1,9%, dopo il tasso di crescita del 7,6% segnato nel precedente esercizio.

Semistazionari (+0,6%) sono gli oneri esposti nella classe interventi (211.326 milioni).

Per quanto riguarda gli oneri comuni (13.879 milioni), alla battuta d'arresto del 2001, fa seguito una evoluzione del 17%.

Dopo l'interruzione del precedente esercizio, tornano a scendere gli oneri del debito pubblico (77.046 milioni; -2%).

In ulteriore pronunciata diminuzione (1.635 milioni; -13,3%) si mostra la spesa per i "trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi" (dopo la riforma pensionistica del 1995 solo residualmente inserita in bilancio all'interno dei redditi da lavoro dipendente).

Rallenta il ritmo di crescita degli investimenti (55.336 milioni; +3,6%), che avevano registrato una forte accelerazione nel 2001 (+20,3%).

Si flettono, per contro, le altre spese in conto capitale (-9%), che presentano, peraltro, ridotte dimensioni finanziarie (447 milioni).

Sul lato dei pagamenti un profilo maggiormente cedente (75.508 milioni; -2,4%) evidenzia la spesa di funzionamento, recessiva sia per i consumi intermedi che per i redditi da lavoro dipendente, gonfiati nel precedente esercizio anche da fattori di ordine contabile.

Le erogazioni per interventi (207.302 milioni), cresciute con una percentuale a due cifre nel 2001, segnano un calo dell'1,4%.

La discesa degli oneri del debito pubblico (78.508 milioni) è meno accentuata in termini di pagamenti (-0,5%).

Declinano dell'11,5% le erogazioni per "trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi" (1.748 milioni), mentre risalgono quelle per "oneri comuni" (11.616 milioni; +8%).

Pressoché stazionari (+0,6%) risultano i pagamenti per gli investimenti (46.696 milioni), incrementatisi di oltre un terzo nel precedente esercizio. Si riducono del 25,5% la altre spese in conto capitale (329 milioni).

Meno dinamica del 2001 è l'evoluzione (+2,4%) del rimborso di passività finanziarie, che registra una quota di 190.792 e 192.011 milioni rispettivamente per competenza e cassa.

3.8. Classificazione funzionale – COFOG.

3.8.1 Da quattro anni la vecchia classificazione funzionale è stata sostituita dallo schema definito dall'Unione europea (COFOG-Sec '95). Ciò per consentire, attraverso i primi tre livelli, un omogeneo confronto della spesa per le comuni funzioni di governo in ambito europeo.

E' stato aggiunto, in attuazione della riforma del 1997, un quarto livello di dettaglio che dovrebbe rappresentare le "missioni istituzionali" corrispondenti agli obiettivi di ciascuna Amministrazione.

Nel primo paragrafo del presente capitolo sono stati evidenziati i limiti di significatività della classificazione basata sulle funzioni obiettivo.

Al fine di ottimizzare l'impiego delle risorse ed evitare sovrapposizioni di attività, quest'anno la Corte – sulla base di intese raggiunte con la Ragioneria generale dello Stato – utilizza la classificazione per funzioni obiettivo adottata dalla RGS per il 2003 e ribaltata sul rendiconto finanziario 2002.

Si è così determinata una discontinuità che non consente la prospettazione di omogenee serie storiche e un significativo confronto delle risultanze degli ultimi esercizi.

La classificazione funzionale della RGS non è peraltro supportata da una nota metodologica idonea ad illustrare i criteri seguiti nella nuova impostazione, che sconta anche l'aggiornamento delle strutture organizzative intervenute fra il 2002 e il 2003.

Infatti, non viene esplicitato il metodo di costruzione del quarto livello riferito ai singoli stati di previsione ed essenziale per una valutazione degli andamenti gestori dei Ministeri.

Ciò, fra l'altro, finisce parzialmente per incidere sul terzo livello di classificazione ed anche – seppure in misura più contenuta – sugli aggregati superiori.

D'altra parte, un consistente spazio – al di là della spesa non altrimenti classificabile – viene occupato da somme non direttamente finalizzate al conseguimento di specifici obiettivi e ricomprese sotto la voce "supporto all'attività istituzionale dell'Amministrazione". Specifiche incongruenze sono segnalate, comunque, nell'avvertenza metodologica con cui si apre il volume dedicato all'analisi dei singoli Ministeri.

La Corte non sottovaluta certo le difficoltà dell'operazione di riclassificazione, che avrebbe dovuto ampiamente coinvolgere i Ministeri di spesa.

E' per questa ragione che appare necessario attivare un confronto/collaborazione tra la Corte e la Ragioneria generale dello Stato per la messa a punto – nell'attuale contesto normativo – di una più adeguata classificazione funzionale.

3.8.2 In questa sede, riservata a valutazioni di ordine generale, viene sviluppata una sommaria analisi degli andamenti che riguardano i livelli superiori della classificazione funzionale.

Resta largamente prevalente la spesa della divisione 1 "servizi generali delle pubbliche Amministrazioni" (396.295 e 392.950 milioni), per oltre tre quarti rappresentata dalla voce "organi esecutivi e legislativi, attività finanziarie e fiscali, affari esteri" (303.586 e 301.260

milioni), mentre la gran parte dei rimanenti oneri è assorbita dai "trasferimenti a carattere generale tra diversi livelli amministrativi"(70.642 e 73.066 milioni).

L'impatto finanziario della divisione 2 "difesa" (20.042 e 20.124 milioni) è sostanzialmente legato all'evoluzione dell'aggregato maggioritario "difesa militare" (16.372 e 15.951 milioni) e degli oneri per la "difesa civile" (3.159 e 3.691 milioni).

La spesa della divisione 3 "ordine pubblico e sicurezza" (18.255 e 18.412 milioni) è in buona misura riconducibile ai "servizi di polizia" (10.695 e 10.736 milioni), mentre la restante quota è riferibile ai gruppi "tribunali" (3.451 e 3.522 milioni), "carceri" (2.651 e 2.663 milioni) e "servizi antincendio" (1.454 e 1.485 milioni).

Si conferma al terzo posto per dimensioni finanziarie l'eterogenea divisione 4 "affari economici" (51.755 e 50.934 milioni), per circa la metà costituita dalla voce "affari generali, economici, commerciali e del lavoro" (25.474 e 24.783 milioni). Consistenti risorse sono poi destinate a "trasporti" (13.544 e 13.549) milioni) ed "attività estrattive, manifatturiere ed edilizie" (7.464 e 6.965 milioni), mentre a 1.833 e 2.268 milioni corrisponde la spesa per "agricoltura, silvicoltura, pesca e caccia". Al settore delle "comunicazioni" risultano assegnati 1.175 e 1.457 milioni.

Ammonta a poco più di 2.100 milioni la spesa della divisione 5 "tutela dell'ambiente", al cui interno prevalgono le voci "protezione della biodiversità e dei beni paesaggistici" (1.355 e 1.250 milioni) e "riduzione dell'inquinamento"(402 e 390 milioni).

Sulla quota di 2.044 e 2.693 milioni sono attestati gli oneri per la divisione 6 "insediamenti urbani ed assetto del territorio", sostanzialmente ripartiti per "assetto territoriale (1.002 e 1.314 milioni), "sviluppo delle abitazioni" (649 e 863 milioni e "approvvigionamento idrico" (387 e 511 milioni).

Influenzata dalla ricomposizione dei flussi derivante dal primo avvio del federalismo fiscale, la spesa classificata nella divisione 7 "sanità" si commisura a 19.161 e 11.878 milioni: Tale importo pressoché si identifica con la spesa non altrimenti classificabile (18.223 e 10.883 milioni). Di gran lunga minore è il peso finanziario delle voci "ricerca e sviluppo per la sanità (494 milioni) e "servizi di sanità pubblica" (424 e 474 milioni).

Si cifrano in 8.724 e 8.500 gli oneri della divisione 8 "attività ricreative, culturali e religiose" fondamentalmente assorbiti dai gruppi "attività ricreative" (4.200 e 4.150 milioni), "servizi radiotelevisivi e di editoria" (2.189 e 2.413 milioni) e "attività culturali" (2.074 e 1.684 milioni).

La spesa della divisione 9 "istruzione" (45.313 e 45.270 milioni) è alimentata, soprattutto, dalle voci "istruzione secondaria" (20.414 e 20.227 milioni), "istruzione prescolastica e primaria" (16.682 e 16.699 milioni) e "istruzione superiore" (6.997 e 7.393 milioni).

Mantengono il secondo posto in termini di consistenza finanziaria gli oneri della divisione 10 "protezione sociale" (63.808 e 62.892 milioni) la cui principale componente è costituita dalla voce residuale (39.394 e 38.437 milioni). Notevole è anche l'incidenza dei gruppi "vecchiaia" (10.114 e 10.189 milioni), "malattia ed invalidità" (9.814 e 9.812 milioni e "disoccupazione" (3.121 e 3.171 milioni).

APPENDICE

Note sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili del rendiconto dell'entrata dell'esercizio finanziario 2002[1]

1. Premessa.

In sede di parificazione del rendiconto generale dello Stato ed a conclusione di specifiche indagini di controllo, a partire dall'anno 1994, la Corte ha ripetutamente evidenziato, insieme con notevoli differenze fra i dati del consuntivo e quelli corrispondenti delle contabilità delle amministrazioni, una serie di incongruenze contabili, riferentisi ad un numero elevato di capitoli e/o articoli, che riguardano sia i conti periodici riassuntivi delle amministrazioni (che costituiscono la base di partenza per la costruzione del rendiconto), sia lo stesso rendiconto, anche quando autonomamente considerato. Buona parte delle discordanze e delle incongruenze segnalate in passato sono riscontrabili anche per l'esercizio finanziario 2002.

Per quanto riguarda le prime, sono stati rilevati:

- importi con segno negativo per riscossioni residui, resti da versare e resti da riscuotere
- importi per riscossioni e/o accertamenti inferiori a quelli dei versamenti.

Relativamente alle anomalie interne al rendiconto, meritano attenzione:

- l'emersione di incongruenze non spiegate (riaccertamenti/insussistenze) rappresentate dalla non corrispondenza fra gli importi dei residui al 31 dicembre con le variazioni verificatesi in corso d'anno partendo dai residui iniziali
- la presenza di capitoli per i quali non sono stati contabilizzati come resti iniziali nel rendiconto somme che risultavano come resti da versare alla fine dell'esercizio finanziario precedente;
- la presenza di capitoli per i quali si riscontrano come resti da versare iniziali dell'esercizio finanziario somme che non risultavano come resti da versare alla fine dell'esercizio finanziario precedente;
- l'inadeguatezza dei criteri adottati e delle modalità seguite per la riduzione dei residui di riscossione in base al loro grado di esigibilità;

[1] Per quanto riguarda i dati e le elaborazioni utilizzate, la nota si basa, oltre che sulle tabelle riportate nel testo, anche sugli allegati alla decisione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2002.

- il trascinarsi da un esercizio all'altro di residui di versamento riferentisi ad esercizi precedenti e che, tardando a trasformarsi in versamenti, vanno ad impropriamente aggiungersi all'importo delle riscossioni degli esercizi finanziari successivi.

Per quanto riguarda gli ultimi esercizi finanziari, la Ragioneria generale dello Stato non ha fornito in proposito specifiche e puntuali spiegazioni, limitandosi ad indicare che ad illustrazione delle persistenti discordanze fra le scritture di base e le difformi risultanze esposte in quelle finali valevano le cause di ordine generale già indicate in una nota del 1° giugno 1995 inviata a seguito di richieste di chiarimento della Corte con riferimento al rendiconto 1994.

Le cause allora individuate venivano ricondotte a sei tipologie di operazioni:

1) rettifica e/o annullamento di quietanze, con conseguente modifica del livello dei versamenti;

2) modifica delle somme rimaste da versare e/o da riscuotere;

3) compensazione degli eventuali saldi negativi per "somme rimaste da versare" e "somme rimaste da riscuotere";

4) rimborsi effettuati dai concessionari e compensi dagli stessi trattenuti a valere sui fondi della riscossione;

5) valutazione degli effetti connessi ai fattori legislativi che incidono sull'entità dei residui attivi;

6) inclusione nei conti riassuntivi delle somme relative alle entrate proprie della Regione Siciliana corrispondenti alla quota del 12,60% del gettito ILOR, sia del cap. 1025 che del cap. 1030.

In considerazione del tempo trascorso e dei significativi cambiamenti nel frattempo intervenuti nella struttura e nella gestione del bilancio dello Stato, si è chiesto all'Amministrazione di precisare se ci fossero aggiornamenti da apportare alla richiamata analisi del 1995. Nella sua risposta[2] la R.G.S. ha ribadito che le cause delle discordanze precedentemente indicate potevano essere sostanzialmente confermate, con una duplice precisazione:

- per effetto di una modifica delle procedure contabili, a decorrere dal rendiconto relativo all'anno 2000, le correzioni e/o l'annullamento delle quietanze per errate imputazioni dei versamenti sono operate in modo tale da essere recepite direttamente nei conti periodici riassuntivi[3];

---

[2] Nota n.0090556 in data 6 agosto 2002, pervenuta alla Corte il successivo 19 agosto.

[3] E quindi non è più operante la procedura che prevedeva l'emissione dei modelli IP01.

- a decorrere dall'anno 1999 non vengono più effettuati rimborsi a valere sui fondi della riscossione.

Non avendo la risposta ricevuta completamente chiarito tutti gli interrogativi e i dubbi prospettati, si è reso necessario sollecitare la stessa R.G.S. e l'Agenzia delle entrate a fornire, in fasi successive e per quanto di rispettiva competenza, ulteriori precisazioni e/o approfondimenti, che hanno consentito di progressivamente pervenire ad una maggiore comprensione dei fattori, delle ragioni e delle conseguenze delle anomalie e delle incongruenze contabili prima riepilogate.

Alla migliore comprensione delle ragioni e delle implicazioni delle anomalie segnalate ha altresì contribuito l'attività di analisi autonomamente condotta dalla Corte e che è stata centrata sulle rettifiche concretamente intervenute nel passaggio dai conti periodici riassuntivi al preconsuntivo e da quest'ultimo al rendiconto.

2. Anomalie ed incongruenze delle contabilità delle amministrazioni.

Un ordine di rilievi ripetutamente prospettati dalla Corte attiene alle modalità di rettifica[4] delle anomalie e delle incongruenze contabili rilevate nelle contabilità delle amministrazioni[5], in quanto alle stesse modalità di rettifica sono probabilmente da correlare nuove, anche se non immediatamente evidenti, incongruenze e distorsioni presenti nel rendiconto, a cominciare dalle insussistenze e dai riaccertamenti di cui non è stata data spiegazione.

Trattandosi di ragionamenti complessi basati su ricostruzioni di ordine induttivo, per essere, per quanto possibile, rigorosi e chiari è necessario procedere per gradi.

Va anzitutto evidenziato che anomalie in buona parte analoghe caratterizzano non solo il conto residui, ma anche il conto di competenza. Con riferimento a quest'ultimo, le anomalie consistono, per una serie di capitoli, in importi di accertato e riscosso (ovviamente di competenza) inferiori all'importo del versato di competenza, con il corollario di un importo per il da versare di competenza con segno negativo e in misura pari alla differenza fra riscosso (di competenza) e versato (di competenza).

Le anomalie riguardanti il conto residui consistono in importi per il riscosso residui inferiori al versato residui, con il corollario di importi per il da versare residui con segno negativo e in misura pari alla differenza fra riscosso residui e versato residui. Con riferimento al

---

[4] Procedura di compensazione automatica e rettifiche manuali successive conseguenti all'acquisizione di informazioni tardive, sganciate dall'applicazione preventiva della procedura automatica.

[5] Presenza di voci con segno negativo e di importi per le riscossioni e per gli accertamenti inferiori ai versamenti.

complesso delle entrate finali, per i capitoli/articoli predetti l'importo complessivo del riscosso residui (1.986 milioni di euro) è inferiore al versato residui (10.006 milioni di euro).

Nella Tabella 1 è riportato il numero e il relativo importo dei capitoli/articoli per i quali nei delle amministrazioni degli ultimi tre esercizi finanziari risultano importi negativi per le quattro diverse tipologie di residui. Dalla tabella risulta evidente il ridimensionamento del fenomeno per quanto riguarda soprattutto il da riscuotere di competenza (da 2.839 a nel 2000 a –764 milioni di euro nel 2002, passando per il minimo di 46 milioni di euro nel 2001), ma anche del da versare di competenza, con una progressione di riduzione costante – da –3.984 milioni di euro nel 2000 a 2.935 nel 2001 ed a 1.832 nel 2002. Più erratico l'andamento per i residui degli esercizi precedenti: l'importo del da riscuotere residui dei capitoli/articoli con segno negativo è aumentato da 2.724 nel 2000 a 6.170 milioni di euro nel 2001. Per poi ridimensionarsi 831 nel 2002; per il da versare residui il fenomeno appare in crescita: 146 capitoli/articoli con segno negativo, per un importo di –3.768 milioni di euro nel 2000, aumentati a 171 per –5.952 milioni di euro nel 2001 ed a 207 nel 2002 per un importo di –6.692 milioni di euro nel 2002.

Tabella 1. Conti economici riassuntivi: Cap./art. con segno negativo

	2000			2001			2002		
	Titoli	n. dei cap/art	Importo in MilEURO	Titoli	n. dei cap/art	Importo in MilEURO	Titoli	n. dei cap/art	Importo in MilEURO
Da riscuotere competenza	I	37	-2.833,37	I	34	-39,74	I	20	-764,16
	II	16	-5,40	II	19	-6,07	II	14	-0,99
	III	3	-0,70	III	2	0,00	III	1	0,00
	TOT.	**56**	**- 2.839,47**	**TOT.**	**55**	**-45,81**	**TOT.**	**35**	**-765,15**
Da riscuotere residui	I	46	-2.555,10	I	50	-5.556,27	I	38	-635,24
	II	27	-168,71	II	32	-613,30	II	33	-200,50
	III	1	-0,18	III	2	-0,12	III	2	-0,06
	TOT.	**74**	**- 2.723,99**	**TOT.**	**84**	**- 6.169,69**	**TOT.**	**73**	**-835,80**
Da versare competenza	I	130	-3.706,38	I	85	-2.506,86	I	104	-1.551,10
	II	139	-274,51	II	155	-421,59	II	148	-276,98
	III	9	-2,90	III	8	-6,95	III	9	-3,98
	TOT.	**278**	**- 3.983,79**	**TOT.**	**248**	**- 2.935,40**	**TOT.**	**261**	**-1.832,06**
Da versare residui	I	86	-3.627,85	I	98	-5.715,06	I	101	-6.279,27
	II	55	-138,09	II	68	-234,43	II	101	-406,37
	III	5	-1,94	III	5	-2,30	III	5	-6,32
	TOT.	**146**	**- 3.767,88**	**TOT.**	**171**	**- 5.951,79**	**TOT.**	**207**	**-6.691,96**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti si dati SIR.G.S.-Corte dei conti

Tali anomalie vengono corrette dal SIR.G.S. in sede di formazione del conto consuntivo utilizzando apposite procedure, e in particolare la c.d. "procedura di compensazione", che,

secondo quanto comunicato dalla stessa R.G.S., provvede a rettificare i dati delle contabilità delle amministrazioni dalle anomalie registrate nei totali, eliminando parte dei segni negativi prodotti da incompletezza di informazioni o da errori materiali. A tal proposito non sono stati forniti specifici chiarimenti, né omissioni ed errori sono stati individuati, o quanto meno ricercati: gli stessi vengono semplicemente presunti in misura pari all'importo dei segni negativi. L'unica spiegazione fornita è, infatti, di carattere generale e richiama quella, già offerta nel 1995, secondo cui la procedura di compensazione in questione farebbe sì che *«una anomala situazione contabile, caratterizzata da un determinato ammontare di versamenti e da accertamenti di importo nullo o comunque inferiore ai versamenti medesimi, con conseguenti segni negativi per "somme rimaste da versare" e "somme rimaste da riscuotere", sia ricondotta automaticamente dal sistema informativo ad una situazione contabile più realistica e veritiera assumendosi che l'importo accertato sia almeno pari a quello versato».*[6].

E' sul senso e sulle implicazioni di tale spiegazione che ci si deve, pertanto, soffermare per tentare di comprendere le implicazioni delle rettifiche introdotte e di comprendere altresì l'origine, la natura e le conseguenze delle distorsioni comunque presenti anche nella versione finale del rendiconto e che risultano dall'analisi di coerenza dei dati che lo compongono.

La prima considerazione che si può in proposito formulare è che la R.G.S., evidentemente per ragioni di brevità, sembra riferirsi alla sola gestione di competenza. Si ipotizza, infatti, il caso in cui nella contabilità delle Amministrazioni si riscontri un importo di versamenti maggiore di zero in corrispondenza di accertamenti di importo nullo o comunque inferiore all'importo dei versamenti, con conseguenti segni negativi per l'importo del "da versare di competenza" e/o del "da riscuotere di competenza", o, meglio, per la somma algebrica (saldo) dei due importi. Sulla base del presupposto logico che non si può avere un importo di riscossioni e/o di accertamenti inferiore a quello dei versamenti, il sistema informativo procede, in sede di acquisizione dei dati delle contabilità delle amministrazioni ("entrate totali") ai fini della costruzione del conto consuntivo, alla correzione automatica, assumendo che l'importo riscosso sia almeno pari a quello versato e che l'importo dell'accertato sia almeno pari al riscosso di competenza (rettificato) con l'aggiunta del da riscuotere di competenza. Le correzioni introdotte comportano, quindi, che, sempre automaticamente, l'importo delle riscossioni di competenza venga reso uguale a quello dei versamenti (di competenza) e quello degli accertamenti alla somma del riscosso di competenza e del da riscuotere di competenza

[6] Nota n. 29865 del 5.5.1995.

(negli importi rettificati), mentre l'importo negativo del da versare di competenza viene ad essere azzerato.

Oltre alla procedura automatizzata di compensazione, intervengono, poi, anche rettifiche manualmente introdotte in sede di costruzione del conto consuntivo, sulla base di informazioni ritardatarie acquisite su resti della competenza rimasti da versare e che vanno a positivizzare una base di partenza negativa in precedenza automaticamente azzerata senza che, peraltro, venga condotta alcuna analisi o svolta alcuna considerazione sulle ragioni e sui fattori che la determinavano.

La spiegazione di ordine generale fornita dalla R.G.S. si riferisce alla sola gestione di competenza. Nulla viene, invece, esplicitamente indicato per quanto riguarda la gestione del conto residui, relativamente al quale le anomalie e le incongruenze risultano, per il 2002, ben più numerose e rilevanti. Interpretando per analogia la spiegazione fornita dalla R.G.S. per la competenza, appare ovvio che, nel caso del conto residui, la procedura di compensazione opera nel senso di ricondurre l'importo del riscosso residui ad un importo almeno pari a quello dei versamenti residui e nell'azzeramento del da versare residui (negativo).

Anche a questo proposito va ripetuta, *mutatis mutandis,* la considerazione, appena svolta con riguardo al conto di competenza, sui successivi, ma separati, aggiustamenti operati in sede di acquisizione del preconsuntivo e di costruzione del consuntivo finale. Si verificano, cioè, in sede di consuntivo, casi in cui, restando invariati (rispetto al preconsuntivo e in ogni caso rispetto ai dati risultanti dall'applicazione della procedura di compensazione automatica) i versamenti in conto residui, gli importi delle riscossioni residui risultano maggiori e quelli del da versare residui non più pari a zero, ma positivi. Anche in questo caso si può ritenere che i correttivi apportati nelle successive fasi non si compensino, ma si cumulino, introducendo nuove poste presunte, a loro volta responsabili di altre incongruenze accertate e rese evidenti dalle analisi condotte dalla Corte.

Riepilogando si può, quindi, affermare, sulla base dei risultati delle analisi svolte e delle conferme pervenute dalla R.G.S., che la procedura di compensazione opera in due tempi: 1) nel momento dell'acquisizione dei dati dei conti periodici riassuntivi, che, proprio in virtù dei correttivi automatici introdotti dalla procedura di compensazione, assume la natura di "preconsuntivo"; 2) nella successiva fase di costruzione del consuntivo finale che comporta, altresì, una serie di aggiustamenti progressivi, anche manuali, sulla scorta anche degli ulteriori elementi informativi tardivamente acquisiti. Ed è proprio a seguito delle ultime fasi di rettifica che l'importo degli accertamenti può risultare non più uguale, ma superiore, a quello dei versamenti, e l'importo dei residui non più pari, ma superiore, a zero. La R.G.S. ha a tal

proposito fornito due importanti precisazioni. La prima è che le modifiche apportate dall'I.G.P.B. sono quelle dovute alle segnalazioni fatte dagli uffici[7], riguardanti comunicazioni ritardatarie rispetto alla chiusura delle contabilità stabilita per il 30 aprile. La seconda precisazione è che l'I.G.P.B. attiva le operazioni di rettifica direttamente sui dati già compensati. Si può, pertanto, presentare il caso che un capitolo/articolo, al quale sia stato eliminato il segno negativo attraverso la procedura di compensazione, subisca un'ulteriore rettifica per effetto delle predette comunicazioni ritardatarie.

Resta così chiarito che in questa seconda fase non si interviene a modificare le correzioni automaticamente apportate in sede di acquisizione del preconsuntivo, se non per completare l'azzeramento dei dati negativi, per cui i correttivi ritardatari vanno, non a sostituirsi, ma ad aggiungersi, a quelli precedentemente operati. Le rettifiche manualmente apportate dalla R.G.S., pertanto, non si compensano, ma si cumulano, con l'evidente probabilità, se non certezza, che si verifichino duplicazioni nell'ammontare dei residui finali (e/o degli stessi importi riscossi ed accertati).

Nella Tabella 2 si fornisce il riepilogo del numero e dei relativi importi dei capitoli con segno negativo nelle contabilità delle amministrazioni e che nel consuntivo fanno registrare importi azzerati, distinti da quelli che fanno, invece, registrare importi positivi, talora di rilevante entità.

Tabella n. 2 – Rettifiche risultanti nel rendiconto 2002 per i capitoli /articoli del conto residui delle contabilità delle amministrazioni con segno negativo

	Conti periodici riassuntivi			Consuntivo				
	Cap/art con importi negativi			Dati azzerati		Dati positivizzati		Differenza complessiva della positivizzazione
	Titoli	n. dei cap/art	Importo in MEURO	n. dei cap/art	Importo in MEURO	n. dei cap/art	Importo in MEURO	
Da riscuotere competenza	I	20	-764,16	20	-764,16			
	II	14	-0,99	14	-0,99			
	III	1	0,00	1	0,00			
	TOT.	**35**	**-765,15**	**35**	**-765,15**	**0**	**0,00**	
Da riscuotere residui	I	38	-635,24	38	-635,24			
	II	33	-200,50	33	-200,50			
	III	2	-0,06	2	-0,06			
	TOT.	**73**	**-835,80**	**73**	**-835,80**	**0**	**0,00**	
Da versare competenza	I	104	-1.551,10	55	-326,60	49	2.273,70	3.824,80
	II	148	-276,98	47	-50,80	101	147,67	424,65
	III	9	-3,98	3	-3,46	6	0,08	4,06
	TOT.	**261**	**-1.832,06**	**105**	**-380,86**	**156**	**2.421,45**	**4.253,51**
Da versare residui	I	101	-6.279,27	63	-14,22	38	421,37	6.700,64
	II	101	-406,37	90	-406,37	11	1,37	407,74
	III	5	-6,32	5	-6,32	0	0,00	6,32
	TOT.	**207**	**-6.691,96**	**158**	**-426,91**	**49**	**422,74**	**7.114,70**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati SIR.G.S. – Corte dei conti

[7] Tramite modello IPO2.

3. Riepilogo interventi per predisposizione conto consuntivo 2002.

Le considerazioni svolte servono a meglio comprendere i passaggi attraverso i quali si è pervenuti alla costruzione del conto consuntivo per l'esercizio finanziario 2002 e le conseguenze che ne derivano in termini di coerenza complessiva dello stesso.

Su richiesta della Corte, il Dipartimento della R.G.S. ha fatto pervenire un prospetto (Tabella 3), di seguito riportato, riassuntivo degli interventi operati automaticamente dal Sistema informativo e manualmente dall'IGPB ai fini della predisposizione del conto consuntivo 2002.

Tabella n. 3 – Determinazione dei residui risultanti al 31/12/2002

	SOMME RIMASTE DA VERSARE	SOMME RIMASTE DA RISCUOTERE	TOTALE
TITOLO I			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del **6/5/2003**	**40.905.173.467,88**	**128.489.611.905,44**	**169.394.785.373,32**
- Procedura di compensazione	+ 6.565.182.137,25	+ 1.274.578.304,84	+ 7.839.760.442,09
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del **19/5/2003**	47.470.355.605,13	129.764.190.210,28	177.234.545.815,41
- CONDONO e IVA Napoli	-	- 46.245.493.923,32	- 46.245.493.923,32
- IPO2 Rettifiche Monopoli (*)	- 32.807.915.492,24	-	- 32.807.915.492,24
- IPO2 informaz. contabili ritardatarie e "All. 23"	+ 6.888.775.779,32	-	+ 6.888.775.779,32
- Rettif. del S.I.R.G.S. effetto caricamento "All. 24"	-	- 818.004.558,24	- 818.004.558,24
TOTALE PARZIALE	*21.551.215.892,21*	*82.700.691.728,72*	*104.251.907.620,93*
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	-	- 33.187.737.481,76	- 33.187.737.481,76
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del **26/5/2003**	**21.551.215.892,21**	**49.512.954.246,96**	**71.064.170.139,17**
- Rettifiche operate per duplicazioni accertamenti	- 2.740.000.000,00	-	- 2.740.000.000,00
Residui al 31/12/2002 (stampa del **28/5/2003**)	**18.811.215.892,21**	**49.512.954.246,96**	**68.324.170.139,17**
TITOLO II			
Dati "Contabilità finali" rilevati da stampa **6/5/2003**	**320.364.746,09**	**96.773.892.706,50**	**97.094.257.452,59**
- Procedura di compensazione	+ 361.360.888,96	+ 199.694.511,85	+ 561.055.400,81
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del **19/5/2003**	**681.725.635,05**	**96.973.587.218,35**	**97.655.312.853,40**
- CONDONO e IVA Napoli	-	- 11.074.901.744,06	- 11.074.901.744,06
- IPO2 informaz. contabili ritardatarie e "All. 23"	+ 77.623.407,83	-	+ 77.623.407,83
- Rettif. del S.I.R.G.S. effetto caricamento "All. 24"	-	- 903.223.297,61	- 903.223.297,61
TOTALE PARZIALE	*759.349.042,88*	*84.995.462.176,68*	*85.754.811.219,56*
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	-	- 36.689.847.664,97	- 36.689.847.664,97
Residui al 31/12/2002 (stampa del **28/5/2003**)	**759.349.042,88**	**48.305.614.511,71**	**49.064.963.554,59**
TITOLO III			
Dati "Contabilità finali" rilevati da stampa **6/5/2003**	**- 6.742.450,53**	**27.970.878,60**	**21.228.428,07**
- Procedura di compensazione	+ 6.823.798,27	- 66.398,67	+ 6.890.196,94
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del **19/5/2003**	**81.347,74**	**28.037.277,27**	**28.118.625,01**
- Rettif. del S.I.R.G.S. effetto caricamento "All. 24"	-	- 789,55	- 789,55
Residui al 31/12/2002 (stampa del **28/5/2003**)	**81.347,74**	**28.036.487,72**	**28.117.835,46**
TOTALE ENTRATE FINALI			
Dati "Contabilità finali" rilevati da stampa **6/5/2003**	**41.218.795.763,44**	**225.291.475.490,54**	**266.510.271.253,98**
- Procedura di compensazione	+ 6.933.366.824,48	+ 1.474.339.215,36	+ 8.407.706.039,84
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del **19/5/2003**	48.152.162.587,92	226.765.814.705,90	274.917.977.293,82
- CONDONO e IVA Napoli	-	- 57.320.395.667,38	- 57.320.395.667,38
- IPO2 Rettifiche Monopoli (*)	- 32.807.915.492,24	-	- 32.807.915.492,24
- IPO2 informaz. contabili ritardatarie e "All. 23"	+ 6.966.399.187,15	-	+ 6.966.399.187,15
- Rettif. del S.I.R.G.S. effetto caricamento "All. 24"	-	- 1.721.228.645,40	- 1.721.228.645,40
TOTALE PARZIALE	*22.310.646.282,83*	*167.724.190.393,12*	*190.034.836.675,95*
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	-	- 69.877.585.146,73	- 69.877.585.146,73
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del **26/5/2003**	**22.310.646.282,83**	**97.846.605.246,39**	**120.157.251.529,22**
- Rettifiche operate per duplicazioni accertamenti	- 2.740.000.000,00	-	- 2.740.000.000,00
Residui al 31/12/2002 (stampa del **28/5/2003**)	**19.570.646.282,83**	**97.846.605.246,39**	**117.417.251.529,22**

(*) La rilevante riduzione è giustificata dal fatto che, sia per il lotto sia per l'imposta di consumo sui tabacchi, si sono verificate delle duplicazioni di accertamenti correlate alle procedure di contabilizzazione. Per il gioco del lotto, la riduzione ha interessato altresì le somme da versare in conto residui in quanto le sopracitate duplicazioni si sono verificate anche in anni pregressi.

Fonte: Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato

Con riferimento alle entrate finali, da tale prospetto si evidenzia innanzi tutto come risulti confermato che i conti delle amministrazioni vengano assunti come preconsuntivo dopo che sono già state operate, ma solo in parte, le compensazioni necessarie per eliminare automaticamente tutte le anomalie e le incongruenze di partenza. Come risulta dalla Tabella 4, la stampa delle contabilità finali acquisita come preconsuntivo dalla R.G.S. presentava ancora, per l'aggregato delle entrate finali, riscossioni ed accertamenti inferiori ai versamenti, con conseguenti importi negativi per i residui.

Tabella n. 4 – Raffronto fra Conti periodici riassuntivi e Stampa Preconsuntivo R.G.S.

	Conti periodici riassuntivi			Preconsuntivo (dati del 08/05/03)		
	Cap/art con importi negativi			Cap/art con importi negativi		
	Titoli	n. dei cap/art	Importo in MilEURO	Titoli	n. dei cap/art	Importo in MilEURO
Da riscuotere competenza	I	20	-764,16	I	18	-763,89
	II	14	-0,99	II	14	-0,99
	III	1	0,00	III	1	0,00
	TOT.	**35**	**-765,15**	**TOT.**	**33**	**-764,88**
Da riscuotere residui	I	38	-635,24	I	40	-625,24
	II	33	-200,50	II	33	-200,46
	III	2	-0,06	III	3	-0,06
	TOT.	**73**	**-835,80**	**TOT.**	**76**	**-825,76**
Da versare competenza	I	104	-1.551,10	I	68	-343,19
	II	148	-276,98	II	54	-50,66
	III	9	-3,98	III	3	-0,53
	TOT.	**261**	**-1.832,06**	**TOT.**	**125**	**-394,38**
Da versare residui	I	101	-6.279,27	I	98	-6.221,99
	II	101	-406,37	II	98	-310,70
	III	5	-6,32	III	5	-6,29
	TOT.	**207**	**-6.691,96**	**TOT.**	**201**	**-6.538,98**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati del Sistema Informativo R.G.S. - Corte dei conti

Ritornando alla precedente Tabella 3, compensazioni automatiche risultano, infatti, operate dal SIR.G.S. anche successivamente all'acquisizione del preconsuntivo (per un totale di +8.408 milioni di euro, di cui +6.933 per i resti da versare e +1.474 per i resti da riscuotere.

Il prospetto merita, comunque, di essere più puntualmente esaminato, in quanto dà conto, nell'aggregato, dei successivi passaggi attraverso i quali si è pervenuti alla costruzione del rendiconto finale. E', infatti, possibile comprendere come, partendo da un importo totale di residui rilevato in 266.510 milioni di euro in data 6 maggio 2003, siano state effettuate una serie di operazioni che hanno portato a determinare l'importo da iscrivere nel rendiconto in 177.417 milioni di euro.

Un primo ordine di interventi è avvenuto, tra il 6 e il 19 maggio 2003, a cura del SIR.G.S., che, applicando la procedura di compensazione, ha incrementato la cifra di partenza di circa 8.408 milioni di euro, di cui +6.933 milioni di euro per le somme rimaste da versare e 1.474 per le somme rimaste da riscuotere..

Successivamente al 19 maggio 2003 sono seguite le rettifiche in diminuzione, apportate dall'IGPB, relative alla cancellazione di resti da riscuotere relativi a ruoli attinenti ad accertamenti per i quali è intervenuto il condono e ad accertamenti dell'Ufficio IVA Napoli risultati inesigibili (-57.320 milioni di euro).

Altre consistenti rettifiche in diminuzione (–32.808 milioni di euro), hanno riguardato resti da versare dei Monopoli, nascenti, secondo la spiegazione fornita, da duplicazioni di accertamenti correlate alle procedure di contabilizzazione. Successive precisazioni hanno chiarito che tali duplicazioni nascerebbero da un equivoco, che ora sembrerebbe definitamene chiarito, generato dalle regolazioni contabili che vengono operate per la sistemazione delle piccole vincite. La contabilità dei Monopoli è caratterizzata da una codifica, mentre le quietanze emesse per regolazione contabile, non sono mai state codificate. Questo avrebbe comportato che le regolazioni contabili, pur effettuate, non riducevano il carico delle somme rimaste da versare in conto residui, facendo loro assumere, nel corso degli anni, una dimensione molto consistente.

Consistenti rettifiche in aumento dei resti da versare (+6.966 milioni di euro) si riferiscono a informazioni contabili ritardatarie ed all'allegato 23 (somme rimaste da versare).

Rettifiche in diminuzione sono state invece apportate ai resti da riscuotere direttamente dal SIR.G.S. (-1.721 milioni di euro), per effetto del caricamento dell'allegato 24 (somme rimaste da versare). A proposito di quest'ultima rettifica, la R.G.S. ha precisato che le prime stampe del consuntivo contengono i dati relativi alle somme rimaste da riscuotere, così come vengono trasmesse dalle contabilità finali. Il caricamento dell'allegato 24 genera la rilettura di tali somme selezionandole secondo il loro grado di esigibilità. Tale suddivisione, attraverso un calcolo matematico, crea una conseguente riduzione in base ad una percentuale diversa a seconda della colonna in cui le stesse vengono collocate.

La successiva consistente rettifica (-69.878 milioni di euro) si riferisce alle riduzioni del 60% dei resti da riscuotere proposte dall'Agenzia delle entrate per le somme iscritte a ruolo per una serie di capitoli del conto residui dei Titoli I e II, a seguito della classificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità. Il calcolo delle riduzioni formulate dall'Agenzia delle entrate è stato materialmente effettuato spostando il 60% delle somme rimaste da riscuotere in conto residui, dalla voce "certo" a quella "inesigibile" dell'allegato 24. In relazione alla riduzione di

tali importi sull'allegato 24, è stata ridotta, dello stesso ammontare, la voce "somme rimaste da riscuotere" in conto residui del conto consuntivo.

Un'ultima rettifica, anch'essa in diminuzione, ma dei resti da versare, risultante dal prospetto, riguarda "rettifiche operate per duplicazioni accertamenti". A quest'ultimo proposito la R.G.S. ha chiarito che i 2.740 miliardi di euro, sono stati denominati "duplicazioni di accertamenti" per motivi di monitoraggio interno, in quanto, in momenti particolarmente delicati a causa dell'emergenza, per la R.G.S. si presenta la necessità di controllare i passaggi di aggiornamento per non perdere di vista le variazioni effettuate. In realtà, però, anche queste sarebbero rettifiche operate su segnalazione IPO2 e riguarderebbero somme affluite nel territorio della Regione Siciliana.

A seguito di queste complesse operazioni si è venuto a determinare l'importo finale dei resti da versare e di quelli da riscuotere risultanti in consuntivo (e nei rispettivi allegati 23 e 24).

La ricostruzione dei passaggi essenziali di formazione del rendiconto dell'entrata così effettuata con la collaborazione del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, alla luce degli approfondimenti operati attraverso le già citate indagini svolte dalla Sezione centrale di controllo sulle amministrazioni dello Stato, consente di formulare valutazioni puntuali ed articolate sull'affidabilità dei dati del rendiconto.

4. Riaccertamenti e insussistenze.

A seguito delle compensazioni automatiche e delle rettifiche manuali operate sul conto di competenza e sul conto residui vengono ad essere modificati anche i dati relativi ai residui al 31 dicembre. Questi devono risultare, naturalmente ed alternativamente, pari, da una parte, alla somma delle loro quattro componenti (da versare competenza, da riscuotere competenza, da versare residui, da riscuotere residui) e, dall'altra, all'importo dei residui al 31 dicembre risultanti in preconsuntivo corretto tenendo conto delle rettifiche apportate attraverso sia la procedura di compensazione automatica (in particolare con l'azzeramento degli importi negativi del da versare), sia la procedura manuale (positivizzazione degli importi azzerati del da versare e rideterminazione – indipendente - degli importi del da riscuotere).

Nel consuntivo 2002 i residui al 31 dicembre risultano pari, per le entrate finali, a 117.417 milioni di euro, rispetto a 262.352 delle contabilità finali ed a 169.395 del preconsuntivo.

L'attenzione va a questo punto centrata sulla duplice circostanza che: 1) le compensazioni automatiche vengono operate "alla cieca" – e cioè senza interrogarsi sui motivi e sui fattori che in preconsuntivo spesso determinano importi con segno negativo per i resti da versare (in conto

competenza e/o residui) e segni negativi – o comunque importi inferiori ai versamenti – per accertamenti e riscossioni (di competenza e/o residui) e 2) appare consolidata la prassi di apportare rettifiche manuali in base alle informazioni tardive acquisite senza verificarne le eventuali interferenze con i correttivi precedentemente ed automaticamente apportati.

All'utilizzo di queste modalità piuttosto sommarie ed acritiche, e comunque poco rigorose, di razionalizzazione e di quadratura dei conti periodici riassuntivi, è da ricollegarsi l'emergere di buona parte degli indiscutibili elementi di incongruenza e di incoerenza interna che caratterizzano l'impianto del rendiconto e che la Corte ha avuto modo di segnalare ripetutamente in sede di parificazione e di precedenti indagini di controllo. In altri termini, costruendo il conto consuntivo con le modalità di cui si è detto, i correttivi automatici riescono, sì, a far quadrare formalmente i conti, ma al prezzo dell'introduzione di ulteriori distorsioni che, con il passare del tempo, tendono ad amplificarsi, rischiando di far perdere, non solo di sicura attendibilità, ma addirittura di reale significatività, lo stesso conto residui nel suo insieme.

La distorsione più evidente e più rilevante attiene sicuramente al fenomeno dell'emergere, alternativamente per numerosi capitoli/articoli, di consistenti importi di riaccertamenti (residui in più) o di insussistenze (residui in meno) come differenza fra residui finali, così come risultano in consuntivo, ed i corrispondenti importi calcolati sottraendo l'importo dei versamenti residui dai residui iniziali ed aggiungendovi l'importo dei resti da versare e da riscuotere della competenza (Tabella n. 5).

Tabella n. 5.- Articoli/Capitoli del rendiconto 2002 per i quali risultano riaccertamenti o insussistenze

	Titoli	n. dei cap/art	Importo in MEURO
Riaccertamenti	I	74	840,70
	II	107	232,74
	III	9	0,50
	TOT.	**190**	**1.073,94**
Insussistenze	I	200	-19.990,23
	II	175	-15.316,46
	III	6	-0,13
	TOT.	**381**	**-35.306,82**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati del SIR.G.S. - Corte dei conti

A livello di entrate finali, ed in termini di saldi, queste differenze sono risultate positive (riaccertamenti) sino all'esercizio finanziario 1997[8], per diventare poi (crescentemente) negative (insussistenze). I saldi (negativi) delle differenze in questione sono, infatti passati – sempre per

[8] I riaccertamenti si erano andati progressivamente riducendo da 7.929 mld di lire nel 1995 a 3.802 nel 1996 ed a 395 nel 1997.

le entrate finali – da –14.914 milioni di euro nel 1998 a –1.813 milioni nel 1999, risalendo poi a –16.770 milioni nel 2000, a –19.286 milioni nel 2001 ed a –34.233 milioni nel 2002.

L'entità delle differenze aumenta notevolmente se si tiene conto degli effetti di parziale compensazione che si verificano sommando algebricamente, da una parte, gli importi dei saldi dei capitoli con differenze positive con quelli dei capitoli con differenze negative, e, dall'altra, i riaccertamenti e le insussistenze all'interno di ciascun capitolo. Sulla base dei dati disponibili è allo stato possibile tenere conto solo del primo ordine di compensazioni. Non è, invece, possibile tenere conto delle compensazioni operate tra insussistenze e riaccertamenti all'interno di ciascun capitolo, in quanto i dati relativi non sono né rilevabili né calcolabili sulla base del rendiconto o del *data base* del sistema informativo R.G.S. - Corte dei conti.

I saldi prima indicati, pertanto, risultano solo dalla differenza fra capitoli con saldi differenziali negativi (272 nel 2000, 347 nel 2001 e 381 nel 2002), per un importo di –24.894 milioni di euro nel 2000, di –25.939 milioni nel 2001 e –35.307 nel 2002, e capitoli con saldi differenziali positivi (258 nel 2000, 151 nel 2001 e 190 nel 2002), per un importo complessivo, rispettivamente, di 8.123, 6.654 e 1.074 milioni di euro nel 2000, nel 2001 e nel 2002.

A proposito di queste differenze non spiegate fra residui finali di consuntivo e importo risultante dall'applicazione della formula algebrica utilizzabile per determinare i residui stessi partendo dai residui iniziali, la R.G.S. ritiene che le stesse si verifichino, sia per eventuali riaccertamenti dei residui iniziali, sia per le riduzioni apportate a questi ultimi per effetto della loro classificazione per grado di esigibilità da parte dell'Agenzia delle entrate. Mentre elementi informativi utili, ma in ogni caso parziali, su questa seconda componente sono stati forniti dall'Agenzia delle entrate, non è stato possibile ottenere dalla R.G.S. gli elementi contabili indispensabili per effettuare le operazioni di raccordo. In particolare, non sono state fornite informazioni dirette e precise sulle rettifiche (in aumento o in diminuzione) apportate ai residui iniziali ed alle quali sono, evidentemente, da ricollegare gli effetti dell'applicazione della procedura automatica di compensazione, la quale comporta l'equiparazione dell'importo del riscosso e dell'accertato almeno a quello del versato, con il conseguente azzeramento dei dati con segno negativo dei resti da versare e da riscuotere. La R.G.S. si è, infatti, limitata a comunicare che la procedura di compensazione opera sui dati provenienti dalle contabilità dei singoli uffici e viene attivata direttamente dal sottosistema ENTRATE, nel momento della trasmissione dei suddetti dati al BILANCIO.

Non è stato possibile acquisire elementi informativi completi ed affidabili sul raccordo fra le contabilità delle amministrazioni e i dati del rendiconto neanche attraverso il tentativo compiuto di ricostruire analiticamente almeno l'iter di determinazione dell'importo degli

accertamenti, rivolgendo in tal senso specifiche richieste istruttorie alla R.G.S. ed all'Agenzia delle entrate. La prima ha fatto a tal proposito presente che l'IGPB non influisce sulla definizione degli accertamenti, se non per effetto di modifiche che apporta a seguito di comunicazioni degli uffici interessati, ritardatarie rispetto alla chiusura delle contabilità.

L'Agenzia delle entrate, da parte sua, ha riferito che, per quanto riguarda le entrate tributarie, gli importi relativi agli accertamenti contabili vengono diversamente determinati. In particolare:

1) *per le entrate autoliquidate*, l'importo dell'accertamento contabile coincide con quello tributario, il quale, a sua volta, coincide con l'importo versato. Questo tipo di contabilizzazione riguarda le entrate tributarie da ordinaria gestione;

2) *per le entrate da ruolo*, l'importo dell'accertamento contabile coincide con l'importo dei ruoli consegnati, il quale, a sua volta, coincide con l'importo dell'accertamento tributario. Questa tipologia di contabilizzazione si applica alle entrate tributarie da accertamento e controllo imputate sia al Titolo I (maggiore imposta accertata), sia al Titolo II (sanzioni ed interessi relativi alla maggiore imposta accertata);

3) *per le entrate da accertamento con adesione*[9], l'importo dell'accertamento contabile coincide con l'importo delle somme versate nell'anno da parte dell'obbligato a seguito della sottoscrizione per adesione, insieme con l'Ufficio, dell'atto con cui viene determinata la maggiore imposta dovuta e che, unitamente alle sanzioni (ridotte) ed agli interessi, viene a costituire l'accertamento tributario. Quest'ultimo a sua volta differisce (è di norma inferiore a) dall'importo dell'accertamento inizialmente effettuato dall'Ufficio (che non ha rilevanza esterna) e differisce altresì (può essere maggiore di) dall'importo dell'accertamento contabile, il quale, come si è detto, risulta pari all'importo dei versamenti fatti nell'anno dall'obbligato.

Le distorsioni nella determinazione e nella contabilizzazione dell'importo degli accertamenti sono, pertanto, imputabili, da una parte, alle modalità prima illustrate di complessiva costruzione del conto consuntivo, e, dall'altra, alla vera e propria mancata gestione contabile di tutte le entrate diverse da quelle facenti capo all'Agenzia delle entrate. A proposito di tali entrate[10], precedenti indagini della Corte[11] hanno, infatti, appurato che esse spesso

---

[9] La caratteristica dell'istituto dell'"accertamento con adesione" consiste, com'è noto, nel fatto che la rettifica della base imponibile dichiarata (o la sua determinazione in caso di omessa dichiarazione) – e quindi la determinazione dell'importo dell'accertamento così come inteso dall'art.222 del Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato - non è un atto unilaterale dell'Ufficio (*avviso di accertamento),* ma è fatta in contraddittorio tra l'Ufficio finanziario e il contribuente, il quale, sottoscrivendo, appunto per adesione, l'atto dell'Ufficio, può fruire anche dei vantaggi della riduzione delle sanzioni amministrative ad un quarto del minimo previsto dalla legge, della chiusura totale della controversia e della riduzione (fino alla metà) delle pene previste per i reati tributari e della non applicabilità delle sanzioni accessorie

[10] Entrate extra tributarie (Titolo II) diverse dalle entrate sanzionatorie ex tributarie.

risultano addirittura sconosciute agli stessi Centri di responsabilità ai quali sono formalmente imputate, mentre la R.G.S. non è stata in grado, da parte sua, di fornire alcun concreto elemento informativo sulle procedure e sulle modalità, tanto della loro determinazione, quanto della loro della loro contabilizzazione in rendiconto.

La stessa R.G.S., peraltro, pur essendone stata richiesta dalla Corte, non ha dato notizia di risultati acquisiti a seguito di verifiche eventualmente avviate per verificare le disfunzioni procedurali, organizzative ed operative nelle contabilizzazioni delle amministrazioni cui andrebbero correlate le anomalie contabili dei dati con segno negativo e degli importi di accertamenti e riscossioni inferiori a quelli dei versamenti e che rendono necessaria l'applicazione della procedura di compensazione automatica da parte del Sistema Informativo.

Le considerazioni di ordine generale che si possono ricavare dall'analisi svolta sono principalmente due. La prima, rilevante soprattutto nell'ottica del controllo sulla gestione, attiene alla constatazione che la costruzione del rendiconto è sostanzialmente centrata sui versamenti - l'unico dato certo di cui si dispone (la cassa). In altri termini, gli importi delle riscossioni e degli accertamenti non vengono direttamente e distintamente rilevati, ma devono essere induttivamente ricostruiti partendo dai versamenti: siccome un certo importo è stato versato, un importo almeno equivalente deve essere stato riscosso ed accertato. Si tratta di una deduzione di ordine logico sicuramente incontrovertibile: se le riscossioni sono inferiori ai versamenti e gli accertamenti inferiori alle riscossioni, vuol dire che le amministrazioni hanno omesso di annotare crediti liquidi ed esigibili. La procedura di compensazione automatica corregge l'evidente anomalia, ma, ovviamente, lascia irrisolto il problema della disfunzione gestionale che l'ha originata: resta, cioè, il dato dell'evidente non conoscenza da parte dell'Amministrazione titolare del credito dell'esistenza stessa del credito. Ciò porta, fra l'altro, a fondatamente ipotizzare che possano esserci anche altri crediti che, non essendo stati spontaneamente versati dall'obbligato, non emergono come accertamenti e dei quali nessun monitoraggio risulta possibile, né in sede di rendiconto (auditing finanziario-contabile), né, tanto meno, in sede amministrativa (controllo di gestione).

In altri termini, si può dire che ci troviamo di fronte ad un'ottica del tutto rovesciata rispetto a quella che dovrebbe valere ai fini di una corretta gestione e che richiederebbe di partire dal dato dell'accertamento, da disarticolare poi in riscossioni e resti da riscuotere, successivamente distinguendo le riscossioni in versamenti e resti da versare. Ciò

---

[11] Vedi, in particolare quanto analizzato riguardo ai Centri di responsabilità delle entrate nell'indagine *«Analisi su possibili disfunzioni gestionali sottostanti ad alcune tipologie delle entrate extratributarie emerse come "critiche" a seguito delle indagini precedentemente svolte» (Cap. 2)* svolta dalla Sezione del Controllo – Delibera n. 3/2002/G

presupporrebbe la corretta tenuta da parte delle amministrazioni di una completa ed aggiornata contabilità dei crediti riscuotibili e del loro stato di riscossione. Si tratta, però, di una situazione che non corrisponde alla realtà, anche se un importante passo avanti è stato ora fatto, sia pure limitatamente alle entrate da accertamento e controllo gestite dall'Agenzia delle entrate, a seguito dell'operatività della procedura "stato della riscossione", grazie alla quale, dando finalmente seguito ai reiterati rilievi della Corte, si dovrebbero poter monitorare nel tempo gli esiti delle attività di controllo - dalla verifica all'avviso di accertamento, all'emissione del ruolo, all'eventuale contenzioso ed al suo esito ed alle relative riscossioni. Gli effetti indotti da tale innovazione sul grado di affidabilità del rendiconto si potranno verificare a partire dal rendiconto 2003 e potranno essere valutati in sede di svolgimento dell'apposita indagine di controllo programmata dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato con la deliberazione n.1/2003/G[12].

Il secondo ordine di considerazioni, più direttamente rilevante nell'ottica del controllo di regolarità finanziario contabile, si riferisce alla circostanza che, sulla base di quanto argomentato si può, in definitiva, ritenere che l'affidabilità del rendiconto fino a tutto l'esercizio finanziario 2002 sia assicurata per le sole entrate tributarie ed extratributarie (queste ultime limitatamente alle entrate sanzionatorie) del conto di competenza gestite dall'Agenzia delle entrate. In cifre, come risulta dalla Tabella 6, ciò significa che, utilizzando il parametro degli accertamenti, l'affidabilità del rendiconto 2001 può non essere messa in discussione per l'89,65% delle entrate finali (41.345[13] su 399.593 milioni di euro) e quella del rendiconto 2002 per 90,27% delle entrate finali (39.219[14] su 392.803 milioni di euro). Per circa il 10% delle entrate finali resta, quindi, il dubbio che, con l'eccezione ovviamente dei versamenti, i dati riportati nel rendiconto possano discostarsi da quelli effettivi. Ciò significa, altresì, che il solo bilancio consuntivo realmente veritiero è quello di cassa. Il bilancio consuntivo di competenza (giuridica) è, in parte non trascurabile, ricostruito induttivamente e non rispecchia fedelmente la realtà contabile effettiva che, peraltro, è, allo stato, impossibile accertare. E ciò significa altresì che, sempre allo stato attuale, appare impossibile costruire un bilancio consuntivo di competenza economica, che, com'è noto, richiede che una transazione debba essere registrata nel momento in cui essa produce i suoi effetti economici, cioè allorché un valore economico è creato, trasformato o eliminato o allorché crediti o obbligazioni insorgono, sono trasformati o

[12] Indagine I.1. "Esiti della riscossione rapportati a quelli degli accertamenti: verifica della qualità dell'attività di accertamento degli Uffici e dell'attività di controllo della Guardia di finanza".

[13] L'importo corrisponde alla somma degli accertamenti di competenza del Titolo I e degli accertamenti di competenza delle entrate sanzionatorie tributarie ora imputate al Titolo II (Vedi Tab.6).

[14] Vedi nota precedente.

vengono estinti[15]. E' di tutta evidenza, infatti, che, per i motivi di cui si è detto, non sussistono allo stato i presupposti gestionali che dovrebbero consentire di effettuare tali rilevazioni per tutte le entrate.

Tab.6. Rendiconto generale dello Stato - Entrate finali: importo degli accertamenti totali e degli accertamenti delle entrate tributarie e delle entrate extratributarie sanzionatorie già ricomprese nel Titolo I

		accertato	
		2001	2002
	TIT I	345.797.258.351,84	345.307.708.997,50
EE. Sanz.	3210	2.273.316.851,54	1.499.444.215,90
	3312	5.692.435.463,47	5.103.927.207,70
	3313	4.321.786.228,68	2.605.521.973,54
	3314	1.993.102,50	2.630.255,19
	3315	161.410.108,92	65.236.756,28
	3316	52,83	1.145,57
	TOT	12.450.941.807,93	9.276.761.554,18
TOT TIT I + EE . SANZ		358.248.200.159,77	354.584.470.551,68
	EE. FIN.	399.592.846.177,53	392.802.794.824,97
		89,65%	90,27%
		Versamenti di competenza	
		2001	2002
	TIT I	316.773.545.602,75	323.147.532.406,24
EE. Sanz.	3210	53.840.342,46	27.901.763,75
	3312	209.551.909,30	177.138.772,53
	3313	299.835.671,91	276.274.527,19
	3314	1.405.776,06	1.179.048,56
	3315	2.022.464,70	3.003.418,42
	3316	52,83	1.145,57
	TOT.	566.656.217,27	485.498.676,02
TOT TIT I + EE . SANZ		317.340.201.820,02	323.633.031.082,26
	EE. FIN.	350.515.283.209,89	357.943.437.352,06
		90,54%	90,41%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati SIR.G.S. – Corte dei conti

Della necessità e dell'urgenza di interventi finalizzati al miglioramento dell'affidabilità del rendiconto sembrano ora convinte le stesse Amministrazioni controllate. In occasione del contraddittorio svoltosi in occasione dell'Adunanza della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato in cui è stata discussa ed approvata la più volte richiamata relazione sui residui attivi, i rappresentanti della R.G.S., dell'Ufficio Centrale di Bilancio (UCB) – Area finanze e dell'Agenzia delle entrate hanno espressamente riconosciuto

[15] SEC95, par.1.57.

l'urgente necessità di migliorare la gestione contabile del bilancio di entrata secondo le linee indicate dalla Corte, evidenziando nel contempo le particolari difficoltà dovute non solo alla gran massa sia dei soggetti obbligati, sia delle operazioni elementari da compiere, ma anche alla numerosità dei soggetti istituzionali coinvolti (Banca d'Italia, R.G.S., Struttura di Gestione dell'Agenzia delle entrate, Anagrafe Tributaria Sistema Informativo delle Commissioni Tributarie), ed alla conseguente numerosità e dei relativi sistemi informativi. Con questi ultimi, poi, che non sono ancora configurati per colloquiare fra di loro. Una fonte di sicura discordanza, ad avviso dei rappresentanti delle amministrazioni predette, è certamente quella degli esiti del contenzioso, che non trovano un riflesso diretto sulla contabilizzazione dei residui proprio perché il sistema informativo delle Commissioni tributarie non è stato costruito in modo da poter colloquiare con il sistema informativo della R.G.S..

5. Cumulo delle riscossioni in conto residui.

Un problema ripetutamente segnalato dalla Corte in sede di parificazione del rendiconto, e tuttora irrisolto, riguarda la mancata evidenziazione delle riscossioni in conto residui operate nell'esercizio di riferimento, e che si trovano, invece, cumulate con quelle operate in esercizi precedenti e rimaste da versare. Ciò comporta una sopravvalutazione delle riscossioni dell'anno ed una duplicazione di contabilizzazioni destinata a protrarsi fino a quando non ha luogo il completo versamento dell'originario resto di versamento. E', infatti, di tutta evidenza che, essendo le riscossioni calcolate come somma del versato e dal versare, se l'importo del resto non viene versato per intero, la parte residua andrà nuovamente ad incrementare le riscossioni dell'anno successivo. Nell'esercizio finanziario 2002 la sopravvalutazione delle somme totali riscosse è, per le entrate finali, minore dei precedenti tre esercizi, ma comunque sempre consistente, e cioè pari a 20.512 milioni di euro (nel 2001 era stata pari a 24.480, nel 2000 a 30.069 e nel 1999 a 28.075 milioni di euro).

La mancata esplicitazione delle componenti della riscossione e del versamento residui rende anche difficile la spiegazione delle ragioni che determinano l'emergere di riscossioni nette residui negative e di versamenti residui negativi. Nel 2000 sono risultate negative le riscossioni nette residui di 141 capitoli/articoli, per 4.627 milioni di euro; nel 2001 le riscossioni nette residui hanno interessato 145 capitoli/articoli per 8.094 milioni di euro. Nel 2002 i capitoli interessati sono 205, per 6.344 milioni di euro. Ciò vuol dire che dei residui di versamento del precedente esercizio finanziario è stato riscosso il 59% nel 2000, il 52% nel 2001 e il 60% nel 2002, con la parte residua "riportata a nuovo" nell'esercizio finanziario successivo. La consistenza di questi dati, naturalmente, cresce se si considerano i versamenti netti e non le

riscossioni nette: i capitoli interessati salgono a 290 nel 2000, a 312 nel 2001 ed a 340 nel 2002, mentre gli importi aumentano, rispettivamente, a 28.579, 21.955 e 18.495 milioni di euro, con una percentuale di versato sulle somme che erano rimaste da versare, rispettivamente, del 32%, del 30% e del 37%.

Per poter correggere tali distorsioni, era stato chiesto alla R.G.S. di specificare – per ciascuna voce di bilancio - i componenti dei versamenti residui (versamenti diretti su somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente, regolazioni contabili relative alle predette somme, versamenti diretti a seguito di riscossione di resti rimasti da riscuotere al termine dell'esercizio precedente, regolazioni contabili effettuate su riscossioni dei predetti resti rimasti da riscuotere).

A tal proposito la R.G.S., ritenendo, evidentemente, che la richiesta della Corte sottendesse un rilievo di irregolarità, ha, *in primis,* fatto presente che l'attuale prospettazione delle risultanze di consuntivo sarebbe in linea con quanto previsto dall'art.145 del Regolamento di contabilità generale dello Stato. In realtà, la richiesta istruttoria della Corte, più che astrattamente e pregiudizialmente porre il problema dell'eventuale difformità rispetto a legge dell'attuale prospettazione delle risultanze di consuntivo, mirava, più concretamente, ad acquisire informazioni più analitiche sulla composizione di alcune voci di bilancio per poterle utilizzare ai fini dell'attività di controllo sulla gestione. Ciò detto, è, però, in ogni caso evidente che non sembra possa sussistere alcuna preclusione di legge ai fini dell'evidenziazione nel consuntivo delle poste di cui si parla, tanto più che la previsione dell'art.145, comma 4, lettera *b)* del predetto Regolamento, prevede, anzi, l'indicazione nel rendiconto proprio delle somme riscosse in conto dei resti da riscuotere, e non già in conto dei residui totali (resti da riscuotere + resti da versare).

La R.G.S. ha comunque manifestato la sua disponibilità a porre in essere tutti gli approfondimenti necessari al fine di appurare la fattibilità dell'inclusione, tra le risultanze rilevabili dal rendiconto, delle riscossioni in conto residui dell'esercizio, anche se, in considerazione degli aspetti tecnico-operativi coinvolti, sia per le procedure informatiche, sia per quelle amministrativo-contabili, ritiene necessario il coinvolgimento anche del Dipartimento per le Politiche Fiscali, dell'Agenzia delle entrate e, possibilmente, della Banca d'Italia.

6. Classificazione per grado di esigibilità dei resti da riscuotere.

Neanche quest'anno sono state fornite indicazioni in ordine ai criteri con cui è stata effettuata la classificazione per grado di esigibilità dei resti da riscuotere. Per quanto attiene, invece, ai centri di responsabilità che hanno provveduto alla classificazione stessa, risulta ormai chiaro che la stessa riguarda tuttora le sole strutture centrali dell'Agenzia delle entrate che comunicano alla R.G.S. i capitoli e gli importi delle somme iscritte a ruolo rimaste da riscuotere per le quali la classificazione è stata operata e la percentuale complessiva della riduzione applicata (del 60% nel 2002, così come nel 2001)[16].

Dando comunque un primo esito ai ripetuti rilievi della Corte sull'inadeguatezza di una classificazione di tipo non analitico, ma meramente lineare e "nasometrica", l'Agenzia delle entrate, per corrispondere alle richieste istruttorie della stessa Corte nel contesto delle già richiamate indagini sui residui attivi programmate per l'anno 2002 ed il cui referto è stato approvato con deliberazione dell'11 giugno 2003[17], ha condotto un'apposita analisi per quantificare l'importo dei ruoli emessi nei confronti di soggetti falliti, verificando per questa via la sostanziale fondatezza delle riduzioni complessivamente apportate ai residui nel 2000 (del 50%) e nel 2001 (del 60%). L'entrata a regime a fine 2002 della procedura "stato della riscossione", che collega la fase iniziale del controllo e dell'accertamento tributario con quelle intermedie del versamento parziale degli importi dovuti da parte dell'obbligato e/o dell'eventuale contenzioso e con quella finale della riscossione, dovrebbe anch'essa facilitare, insieme con il monitoraggio dei risultati dell'attività di accertamento tributario, anche quella di valutazione del grado di esigibilità delle singole partite creditorie,

Resta tuttavia il fatto che, ancora nel 2002, per il complesso delle entrate finali sono state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, oltre il 51,77% (51,60% nel 2001) delle somme rimaste da riscuotere degli esercizi precedenti, quando la riscossione dei residui, al netto delle somme rimaste da versare al 31 dicembre dell'anno precedente, è stata nell'esercizio inferiore allo zero (-5,28%). Perplessità suscita altresì la scelta di considerare, per il secondo anno consecutivo, nuovamente di riscossione certa, quantunque ritardata, praticamente il 100% dei residui di competenza, dopo che nel 2000 era stato adottato un criterio più realistico, valutando come di riscossione certa, quantunque ritardata, il 65,7% del da riscuotere di competenza[18]. Va infine osservato che, pur risultando superiore a quella delle entrate tributarie

---

[16] La nota con cui l'Agenzia delle entrate – Direzione Centrale Amministrativa ha formulato la proposta di riduzione dei residui per l'esercizio finanziario 2002 è la n.2002/85477 in data 26 maggio 2003.

[17] "Discordanze e incongruenze nella contabilizzazione dei residui nel Rendiconto generale dello Stato".

.[18] Una scelta analoga era stata operata nel 1997, quando di riscossione certa, quantunque ritardata, erano stati classificati solo il 78,18% dei resti da riscuotere di competenza.

(+1,77% rispetto a –12,15%), la riscossione netta dei residui delle entrate extra tributarie non può, per il suo livello comunque infimo, spiegare perché l'ex Ministero del Tesoro e le altre Amministrazioni abbiano continuato anche quest'anno a classificare i loro residui come di "riscossione certa, quantunque ritardata", in una percentuale prossima al 100% (99,84%).

Da porre in evidenza anche la mancata comunicazione dei dati relativi alle somme rimaste da riscuotere e di quelle rimaste da versare al 31 dicembre 2002 per esercizio di formazione. A tal proposito la R.G.S. ha fatto presente che si tratta di dati che non sono disponibili nell'ambito del Sistema Informativo della Ragioneria Generale dello Stato, e ciò in quanto, in assenza di una procedura informatica finalizzata a fornire gli elementi conoscitivi in parola, i predetti dati potrebbero essere ottenuti solo mediante un'elaborazione ad hoc, che coinvolga anche tutti gli uffici periferici interessati alla gestione delle entrate. In un primo tempo la R.G.S. aveva altresì sottolineato che, a motivo della peculiarità dell'entrata, la predisposizione di una procedura informatica, nell'ambito della gestione dell'entrata operata dal S.I.R.G.S., che permetta correntemente di distinguere i residui attivi per esercizio di provenienza, presentava notevoli difficoltà.

Le difficoltà di ordine tecnico prospettate, e sulle quali sarebbe stato azzardato pronunciarsi in mancanza dei necessari elementi di valutazione, non bastavano a fugare le perplessità sulla rinuncia, da parte dell'Amministrazione, a poter disporre di una conoscenza che è certamente essenziale per qualsiasi tentativo di verifica dell'esigibilità dei crediti. Per fare un solo esempio, la conoscenza della vetustà dei crediti sarebbe un elemento imprescindibile ove si intendesse effettuare un'operazione di cartolarizzazione, posto che una tale informazione sarebbe sicuramente necessaria alle Agenzie di rating.

L'Amministrazione, però, ha evidentemente riconsiderato la sua posizione, posto che, con la recente circolare n. 33360 in data 18 marzo 2003, il Ragioniere Generale dello Stato, nello stabilire, a decorrere dal corrente esercizio, l'acquisizione dal SIR.G.S., mediante flusso telematico proveniente dal sistema informativo dell'Agenzia delle entrate, dei dati contabili degli accertamenti, delle riscossioni, dei discarichi e dei decreti di maggior rateazione, relativi alle somme iscritte nei ruoli emessi successivamente al 31 dicembre 1999[19], ha precisato che "si è colta l'occasione di sfruttare la possibilità fornita dai sistemi informativi di acquisire anche la data di consegna dei ruoli, notizia esistente nel flusso telematico, ai fini della classificazione dei residui per anno di provenienza, più volte richiesta dalla Corte dei conti"[20].

---

[19] Post riforma riscossione ex D. Lgs. N.112/1999.

[20] Vanno piuttosto espresse perplessità sulla disposizione relativa alla classificazione delle somme ancora per capi, e non ancora per UPB, in applicazione della legge di riforma del bilancio n.94 del 1997 ed il conseguente D. Lgs. N.279/97.

In ogni caso la Corte, sulla base di un data *base cartaceo* del SIR.G.S. che fornisce elementi informativi fino a tutto il 1999[21], ha svolto una serie di elaborazioni dalle quali emerge che:

- l'analisi dei resti da riscuotere al 31 dicembre 1999 per modalità di riscossione ed anno di formazione evidenzia il peso soverchiante dei ruoli (89,4%), una significativa incidenza dei resti formatisi prima del 1995 (18,9%), la tendenza ad una riduzione molto limitata dell'entità dei resti, con la conseguenza dell'aumento della loro età media di formazione;

- il basso indice di riscuotibilità dei residui degli anni precedenti si spiega con la già evidenziata soverchiante incidenza sulla massa dei residui di quelli relativi a crediti tributari riscossi a mezzo ruolo che nell'anno di competenza si trasformano in residui di riscossione per una quota media annua che, come risulta dalla Tabella 7, negli ultimi quattro anni è stata dell'11,53% (11,40% nel 2002, dopo il massimo del 13,33% nel 2000 e l'8,87% nel 2001). La riscossione, al netto del da versare, del residuo 87% del 2000 e 91% del 2001 è stata, rispettivamente, pari al 2,58% e all'1,49%.

[21] Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Sistema Informativo – *Classificazione delle somme rimaste da riscuotere* – Pubblicazione a cura dell'Ispettorato Generale per l'Informatizzazione della Contabilità di Stato – Ufficio VIII Roma, edizione dell'anno 2000.

Tab. 7

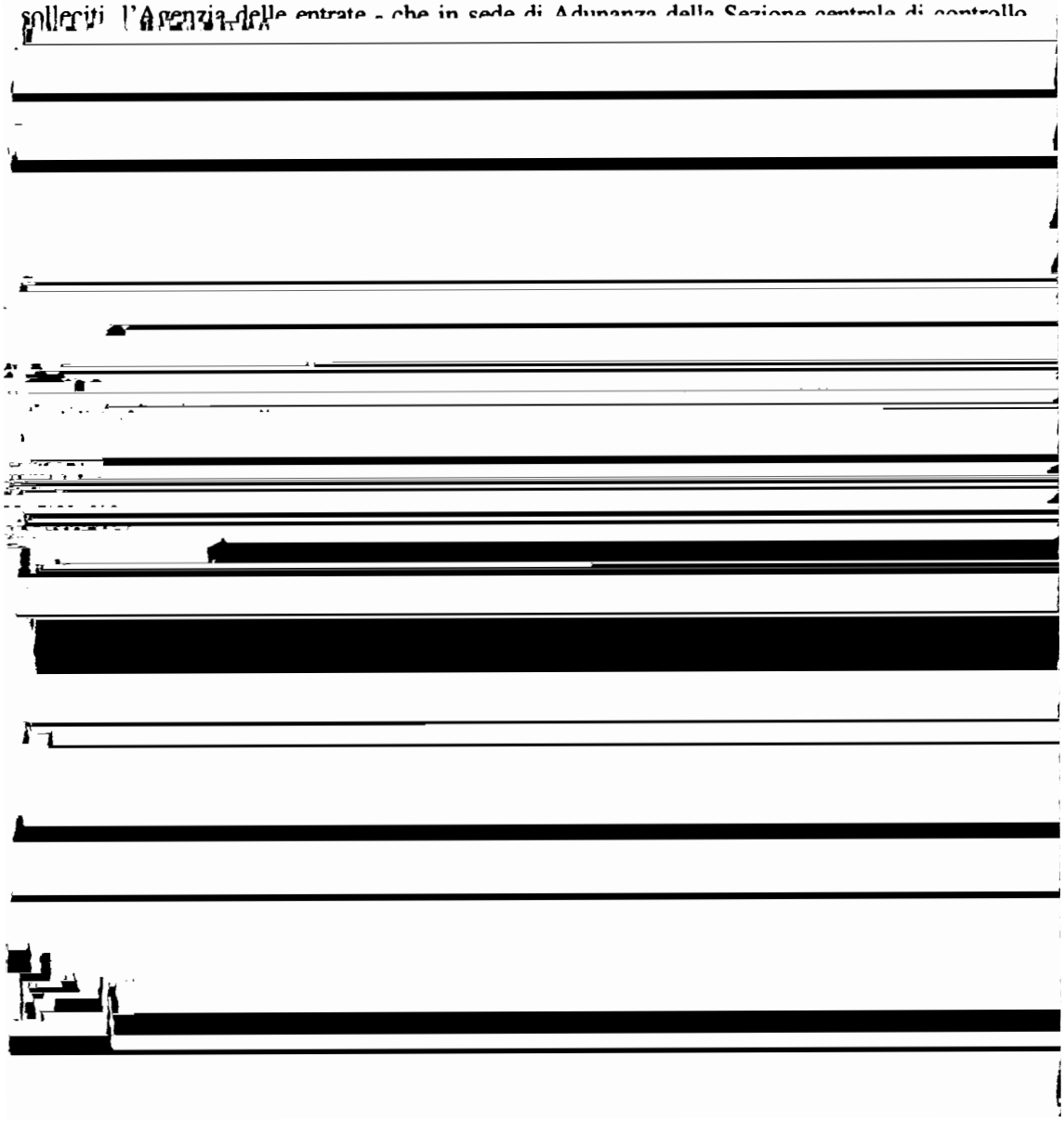
ENTRATE TRIBUTARIE DA ACCERTAMENTIO E CONTROLLO (titoli I e II)

(dati in milioni di euro)

		ENTRATE TRIBUTARIE: CDR POLITICHE FISCALI - TOTALE ATTIVITA' DI ACCERTAMENTO E CONTROLLO					TOTALE ENTRATE SANZIONATORIE (fino al 1999 nel Titolo I, dal 2000 nel Titolo II)					POLITICHE FISCALI - TOTALE ACCERTAMENTO E CONTROLLO DEL TITOLO I + TOTALE ENTRATE SANZIONATORIE (Titolo I fino al 1999, Titolo II dal 2000)					
		1999	2000	2001	2002	Media 1999-2002	1999	2000	2001	2002	Media 1999-2002	1999	2000	2001	2002	Media 1999-2002
RF	Residui al 31.12	53.274	41.117	41.587	37.543	43.380		20.969	31.498	30.071	27.513	53.274	62.085	73.085	67.614	64.015
RI	Residui Iniziali	45.301	31.513	35.417	41.587	38.454		22.804	27.709	31.498	27.337	45.301	54.316	63.126	73.085	58.957
PI	Previsioni Iniziali Competenza	15.548	9.457	9.614	9.812	11.108		9.340	3.936	4.088	5.788	15.548	18.796	13.550	13.899	15.448
PD	Previsioni Definitive Competenza	20.248	11.555	9.526	6.876	12.051		4.517	3.925	4.088	4.177	20.248	16.072	13.451	10.964	15.184
PIC	Previsioni Iniziali Cassa	8.251	4.794	3.083	2.219	4.587		1.221	464	735	807	8.251	6.016	3.548	2.954	5.192
PDC	Previsioni Definitive Cassa	12.951	4.871	1.967	1.968	5.439		1.221	590	735	849	12.951	6.092	2.558	2.704	6.076
A	Accertato	16.337	9.932	16.607	10.347	13.306		6.215	12.451	9.277	9.314	16.337	16.147	29.058	19.624	20.291
RC	Riscosso Competenza	2.047	1.665	1.961	1.695	1.842		488	617	541	548	2.047	2.152	2.577	2.236	2.253
DRC	Da Riscuotere Competenza	14.289	8.279	14.646	8.652	11.467		5.727	11.834	8.736	8.766	14.289	14.006	26.481	17.388	18.041
VC	Versamenti Competenza	1.874	1.545	1.849	1.534	1.700		393	567	485	482	1.874	1.937	2.415	2.019	2.062
DVC	Da Versare Competenza	173	108	112	161	139		95	50	56	67	173	203	162	217	189
RRL	Riscosso Residui (lordo da versare)	2.662	2.005	1.780	1.255	1.925		482	683	638	601	2.662	2.487	2.463	1.894	2.376
DRR	Da Riscuotere Residui	37.679	32.842	26.169	28.241	31.233		15.015	19.286	20.986	18.429	37.679	47.856	45.455	49.228	45.055
VR	Versamenti Residui	1.534	1.079	1.121	767	1.125		351	355	345	350	1.534	1.430	1.476	1.113	1.388
DVR	Da Versare Residui	1.128	925	657	488	800		132	328	293	251	1.128	1.057	985	781	988
RT	Riscosso Totale	4.709	3.669	3.741	2.951	3.767		970	1.299	1.179	1.149	4.709	4.639	5.040	4.130	4.630
DRT	Da Riscuotere Totale	51.968	41.120	40.815	36.893	42.699		20.742	31.121	29.722	27.195	51.968	61.863	71.936	66.616	63.096
VT	Versamenti Totali	3.408	2.624	2.969	2.301	2.826		743	922	831	832	3.408	3.367	3.891	3.132	3.450
DVT	Da Versare Totale	1.301	1.034	770	649	938		227	377	349	318	1.301	1.260	1.147	998	1.177
DRT+DVT	Residui Totali	53.269	42.154	41.585	37.543	43.638		20.969	31.498	30.071	27.513	53.269	63.123	73.083	67.614	64.272
RET-(RET-1)/RET-1%	Variazione Annua Residui Totali%		-20,87%	-1,35%	-9,72%				50,21%	-4,53%			18,50%	15,78%	-7,48%	
VPD/PI%	Variazione Prev. Def./Prev. Iniz. %	30,23%	22,18%	-0,92%	-29,92%	5,39%		-51,63%	-0,28%	0,00%	-17,30%	30,23%	-14,49%	-0,73%	-21,12%	-1,53%
VAA=A-(A-1)	Variazione Annua Accertato		-6.405	6.676	-6.260				6.236	-3.174			-190	12.911	-9.434	
VAA=A-(A-1)/A-1%	Variazione Annua Accertato%		-39,21%	67,22%	-37,69%				100,33%	-25,49%			-1,16%	79,96%	-32,47%	
RC-(RC-1)	Variazione Annua Risc. Comp.		-383	296	-266				129	-75			105	425	-341	
RC-(RC-1)/RC-1%	Variazione Annua Risc. Comp.%		-18,69%	17,81%	-13,55%				26,39%	-12,24%			5,13%	19,75%	-13,24%	
VC-(VC-1)	Variazione Annua Vers. Comp.		-330	304	-315				174	-81			63	478	-396	
VC-(VC-1)/VC-1%	Variazione Annua Vers. Comp.%		-17,59%	19,69%	-17,03%				44,26%	-14,32%			3,37%	24,67%	-16,40%	
DAPI=A-PI	Differenza Accertato-Prev. Iniz.	789	475	6.993	536	2.198		-3.124	8.515	5.189	3.527	789	-2.650	15.508	5.725	4.843
DAPI/PI%	DAPI/Prev. Iniz. Comp.%	5,07%	5,02%	72,74%	5,46%	22,07%		-33,45%	216,34%	126,94%	103,28%	5,07%	-14,10%	114,46%	41,19%	36,65%
DA-PD	Differenza Accert. - Prev. Def.	-3.912	-1.623	7.081	3.471	1.254		1.698	8.526	5.189	5.138	-3.912	75	15.607	8.660	5.108
DAPD/PD%	DAPD/Prev. Def.%	-19,32%	-14,05%	74,34%	50,48%	22,86%		37,58%	217,22%	126,94%	127,25%	-19,32%	0,47%	116,03%	78,99%	44,04%
VPDC/PIC%	Var. Cassa Prev. Def./Prev. Iniz. %	56,97%	1,59%	-36,19%	-11,29%	2,77%		0,00%	27,14%	0,00%	9,05%	56,97%	1,27%	-27,90%	-8,48%	5,46%
VC-PIC	Diff. Vers. Comp.-Prev. Iniz. Cassa	-6.377	-3.250	-1.235	-685	-2.886		-829	102	-250	-325	-6.377	-4.078	-1.132	-935	-3.130
VC-PDC	Diff. Vers. Comp.-Prev. Def. Cassa	-11.077	-3.326	-119	-434	-3.739		-829	-24	-250	-367	-11.077	-4.155	-142	-684	-4.015
RC/A%	Riscosso Competenza/Accertato%	12,53%	16,76%	11,81%	16,38%	14,37%		7,85%	4,95%	5,83%	6,21%	12,53%	13,33%	8,87%	11,40%	11,53%
RRN=RRL-(DVT-1)	Riscosso Residui (netto)		704	746	486				456	261			1.186	1.202	747	
RA=(VT+DVT)-(DVT-1)	Riscossioni dell'anno		2.357	2.705	2.181				1.073	802			3.327	3.778	2.983	
DRIR=DRR+RRN	Da Riscuotere Iniziale Riaccertato		33.546	26.915	28.727				19.742	21.247			49.043	46.657	49.974	
I/R=RF-(RI-VR+DVC+DRC)	Insussistenze(-)/Riaccertamenti(+)	-4.955	2.296	-7.468	-12.090	-5.554		-7.307	-7.741	-9.873	-8.307	-4.955	-5.010	-15.208	-21.963	-11.784
DRIR/A%	DRIR/Accertato%		337,77%	162,07%	277,63%			0,00%	158,56%	229,04%			303,73%	160,57%	254,66%	
RRN/DRIR%	Quota Residui Riscossi%		2,10%	2,77%	1,69%			#DIV/0!	2,31%	1,23%			2,42%	2,58%	1,49%	
DRR/DRT%	Da Risc. Res./Da Risc. Totale%	72,50%	79,87%	64,12%	76,55%	73,26%		72,39%	61,97%	70,61%	68,32%	72,50%	77,36%	63,19%	73,90%	71,74%
DVR/DVT%	Da Vers. Res./Da Vers. Totale%	86,70%	89,52%	85,41%	75,14%	84,20%		58,08%	86,79%	84,08%	76,32%	86,70%	83,87%	85,87%	78,26%	83,68%
VR-(DVT-1)	Differ. Vers. Res. - Da Vers. Totale		-221	87	-2				128	-32			129	215	-35	

Sulla base di queste considerazioni si può ragionevolmente ritenere che, a meno di una brusca, ed allo stato imprevedibile (o, meglio, impossibile) inversione del trend delle riscossioni e dei versamenti consolidatosi negli anni, appare difficile che i consistenti resti da riscuotere si possano a breve trasformare in riscossioni e versamenti effettivi significativamente maggiori di quelle storicamente registrati.

Sempre a proposito dei resti da versare, ma in un'ottica più di controllo sulla gestione e meno di regolarità finanziario contabile, va, infine, evidenziato che, nonostante i ripetuti solleciti l'Agenzia delle entrate - che in sede di Adunanza della Sezione centrale di controllo



7. Determinazione dei resti da versare.

Meno chiarificatore di quello svoltosi a proposito dei resti da riscuotere è risultato il contraddittorio con le amministrazioni per quanto riguarda le modalità di contabilizzazione dei resti da versare. A tal proposito la Corte aveva chiesto di poter conoscere, per ciascun capitolo, la composizione delle somme rimaste da versare riportate nell'allegato n.23, posto che nell'allegato stesso risultano specificate le sole somme relative alle regolazioni contabili con la Regione Sicilia e con la Regione Sardegna, mentre non si precisano i versamenti diretti da operarsi da parte della Regione Sicilia, e per le restanti somme da versare (che costituiscono quasi i due terzi del totale: rispettivamente i tre quarti nel 2000 (18.152 milioni di euro su un totale di 24.480), i due terzi nel 2001 (13.446 milioni di euro su un totale di 20.512) e il 57% nel 2002 (11.187 milioni di euro su un totale di 19.571) non si specificano né gli importi che dovranno essere versati direttamente e quelli che dovranno essere regolati contabilmente, né a cosa tali importi afferiscano.

Specifiche indicazioni sono state fornite dalla sola Agenzia delle entrate, la quale ha, fra l'altro, fatto presente come nel 1999 siano emersi resti da versare per un importo pari a 5.155 milioni di euro, in quanto la Struttura di gestione aveva dovuto effettuare la ripartizione delle somme riscosse, non già al lordo, ma al netto delle compensazioni, per insufficienza di fondi sui capitoli del bilancio dello Stato deputati a finanziare la contabilità speciale "fondi di bilancio", per la copertura, appunto, delle compensazioni, oltre che per le ripartizioni effettuate a favore della Regione Sicilia. Resta, così, confermato che i resti da versare residui di pertinenza dello Stato presenti nell'allegato 23 (11.883 milioni di euro nel 2000, 8.163 nel 2001 e 11.187 nel 2002) si potranno trasformare contabilmente in versamenti residui solo nella misura in cui si aumentino corrispondentemente gli stanziamenti di spesa. In questo contesto va anche rilevata la violazione del principio del bilancio al lordo conseguente alla ripartizione delle somme riscosse al netto delle compensazioni. Va, tuttavia, rilevato che l'importo dei resti da versare diversi da quelli relativi alle somme acquisite direttamente dalle Regioni Sicilia e Sardegna sono negli ultimi anni diminuiti e l'Agenzia delle entrate ha escluso che sia stata operata alcuna ripartizione delle somme riscosse al netto delle compensazioni negli esercizi finanziari successivi al 1999.

8. Non corrispondenza fra resti iniziali da versare dell'esercizio 2002 e corrispondenti resti finali dell'esercizio 2001.

Quantitativamente poco rilevanti risultano le anomalie, analoghe a quelle evidenziate per l'esercizio finanziario 2001, relative:

- all'assenza nel rendiconto 2002 come residui iniziali esercizi precedenti di resti da versare risultanti alla fine dell'esercizio 2001

- alla presenza di resti da versare iniziali dell'esercizio 2002 non rinvenuti come residui finali dell'esercizio precedente.

Con riferimento al primo tipo di incongruenza, i capitoli interessati sono cinque, uno di Titolo I, tre di Titolo III e uno di Titolo III, che insieme fanno registrare il mancato riporto nel rendiconto dell'esercizio finanziario 2002 di resti da versare esercizi precedenti per un importo complessivo di poco più di 127 milioni di euro. (Allegato I – 1 alla Decisione)

Per quanto riguarda la seconda fattispecie (Allegato I – 2 alla Decisione), l'anomalia riguarda tre capitoli, il 3564, il 3600 e il 3570, per i quali risultano registrati nel rendiconto 2002 resti da versare iniziali maggiori di quelli finali dell'esercizio finanziario 2001, per un importo, rispettivamente, di 1.339, 168 e 60 milioni di euro.

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.

1. Premessa.

Il presente capitolo contiene, analogamente agli anni precedenti, brevi note sulle più significative vicende della legislazione di spesa del 2002, 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 2002 e per osservazioni analitiche sulle singole leggi si rinvia pertanto alle relazioni deliberate rispettivamente l'11 luglio 2002, il 21 novembre 2002 e il 18 marzo 2003.

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, come più volte osservato, per le 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 nelle materie di personale e di organizzazione o in quelle in cui l'elemento previsionale è preponderante, disporre l'automatica attivazione di un monitoraggio per gli effetti di cui all'art. 11 ter comma 7 della legge n. 468.

In ogni caso, si ritiene che la relazione tecnica degli schemi dei decreti legislativi – alla cui valutazione la Corte resta, allo stato, 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 e che, anche se rallentato nell'esercizio su cui si riferisce, si profila invece di particolare rilievo proprio nel corrente anno per la previsione di deleghe di grande portata finanziaria in materie quali l'occupazione e il lavoro, l'istruzione, il fisco e la previdenza. 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, il cui testo approvato è stato recentemente rinviato alle Camere con messaggio presidenziale per mancanza di copertura finanziaria. Peraltro, nel corso della discussione parlamentare, la norma stessa fu 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".

Le nuove regole introdotte nell'ordinamento contabile con il DL n. 194/2002 e la legge di conversione n. 246/2002 (c.d. decreto taglia-spesa) non incidono sulle questioni testè esposte, in quanto attengono, anziché, come queste, al momento della formazione dei testi normativi, a quello successivo della loro operatività e pertanto della loro incidenza sulla tenuta dei conti pubblici.

Si tratta, in sostanza, di misure repressive e non preventive, come quelle destinate a contribuire all'armonizzazione delle conseguenze finanziarie delle leggi di delega e delle norme delegate.

Con il DL n. 194/2002 e la legge di conversione n. 246/2002 sono state, infatti, introdotte due nuove regole nell'ordinamento contabile: la prima limita automaticamente l'efficacia delle leggi di spesa agli importi espressamente autorizzati nei relativi provvedimenti legislativi, così che, una volta accertato con decreto del Ragioniere generale dello Stato il raggiungimento di questi limiti, esse non possono più trovare applicazione; la seconda consente limitazioni generalizzate all'assunzione di impegni e pagamenti da parte del Ministro dell'economia, a seguito di atto di indirizzo del Presidente del Consiglio dei ministri, che accerti un rilevante scostamento degli andamenti tendenziali dagli obiettivi del Documento di Programmazione economica e finanziaria.

La Corte non può non apprezzare la finalità di rafforzare la tenuta dei limiti definiti dal Parlamento e, pertanto, di rendere effettivo l'obbligo di copertura finanziaria di cui all'art. 81

Cost. (prima regola) e di salvaguardare la conservazione in corso di esercizio degli obiettivi programmatici (seconda regola).

Sorgono peraltro alcuni problemi, connessi ai rapporti tra tetti di spesa e soddisfacimento dei diritti soggettivi e all'equilibrio dei rapporti Parlamento-Governo in materia di bilancio, su cui la Corte, nell'audizione presso la Commissione bilancio Senato del 12 marzo 2003, cui si rinvia, ha formulato alcune osservazioni e alcuni suggerimenti.

Per quanto riguarda, in particolare, la difficoltà di fissare un tetto di spesa per le leggi che conferiscono diritti soggettivi ad una platea non esattamente predeterminabile di beneficiari, una opportuna soluzione – di cui esiste qualche esempio nella legislazione degli ultimi anni – potrebbe consistere nella gradazione, legislativamente predeterminata, della misura dei benefici o dei requisiti dei beneficiari o dei tempi di erogazione in relazione allo stanziamento prefissato.

In tal modo, attraverso la fissazione direttamente nella legge di criteri di priorità per il suo soddisfacimento, il diritto soggettivo alla prestazione sorgerebbe fin dall'origine collegato alle esigenze di copertura finanziaria.

Ovviamente, anche la possibilità di adottare tale tecnica legislativa incontra limiti, che sarà il Parlamento a vagliare, allorché la legislazione ordinaria si connetta a posizioni giuridiche soggettive attive dei cittadini legate alla tutela offerta dalla parte I della Costituzione.

In merito poi alla conservazione degli equilibri programmatici, oltre ad indicare le vie di una approvazione da parte delle Camere nei tempi ragionevolmente consentiti dagli strumenti disponibili, si è anche osservato che le misure di emergenza consentite agiscono sugli effetti, ma non sulle cause degli squilibri e che la loro efficacia non può che avere nella maggioranza dei casi carattere transitorio.

Ai fini di una più attendibile predeterminazione delle poste di bilancio, sarebbe anche opportuno che almeno le voci più rilevanti delle previsioni di entrata e delle determinazioni di spesa a legislazione vigente fossero accompagnate da una relazione tecnica che desse esatto conto dei criteri seguiti per le relative quantificazioni.

Infine, nell'ambito del rafforzamento degli strumenti di controllo della legislazione di spesa, oltre all'affidamento in via permanente alle relazioni quadrimestrali della Corte della verifica della rispondenza delle norme delegate alle previsioni di spesa delle leggi di delega, potrebbe essere previsto l'obbligo per il Ministro dell'economia di riferire al Parlamento sulle osservazioni contenute nelle relazioni stesse.

2. Dati e valutazioni d'insieme.

Nel corso dell'anno in esame sono state complessivamente pubblicate 118 leggi, a fronte di 160 nel 2001 e 145 nel 2000: in base alla loro tipologia, si rileva un'elevata incidenza delle leggi di conversione di decreti – legge (44, a fronte di 47 nel 2001 e 28 nel 2000), mentre le leggi di iniziativa parlamentare mostrano una marcata diminuzione (23, rispetto a 48 nel 2001 e a 33 nell'anno precedente). Per quanto riguarda queste ultime va inoltre tenuto presente che, come anche in passato 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 alla già citata legge n. 246 del 31 ottobre (c.d. taglia-spese), alla legge di assestamento del bilancio (n. 269 del 29 novembre), alla legge finanziaria (n. 289 del 27 dicembre) e alla legge di approvazione del bilancio di previsione (n. 290 del 27 dicembre) - ammontano a 52 (79 nel 2001, 84 nel 2000 e 100 nel 1999), di cui 23 (17 nel 2001, 14 nel 2000 e 11 nel 1999) di conversione di decreti-legge.

Dai dati sopra riportati, risulta una conferma della tendenza alla generale diminuzione del numero delle leggi di spesa e contemporaneamente all'aumento dell'incidenza dei provvedimenti d'urgenza rispetto al totale della normazione primaria, incidenza che ha raggiunto livelli decisamente elevati (oltre il 32% dell'intera produzione legislativa e quasi il 50% delle leggi di spesa).

Pressoché scomparse le leggi di spesa di iniziativa parlamentare (5, rispetto alle 30 del 2001 e alle 17 del 2000), 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, specie di conversione: esse hanno inciso in misura non marginale sulla natura e sulla dimensione degli oneri, determinando 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 spesso tali relazioni non risultano 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 2002/2004 – che si estende anche all' esercizio 2001 per effetto dell'origine in questo esercizio di una piccola parte degli oneri – ammontano a complessivi 20.556 milioni di euro (rispettivamente 16.545 e 18.113 milioni nei due precedenti esercizi), di cui 11.114 nel 2002, 5.162 nel 2003 e 4.239 nel 2004; al precedente esercizio 2001 sono invece imputati oneri pari a poco più di 40 milioni di euro. Circa un quarto degli oneri complessivi (5.168 milioni di euro) dipendono dalla regolazione debitoria relativa alla copertura delle maggiori occorrenze finanziarie del servizio sanitario nazionale (legge n. 112 del 15 giugno, di conversione del DL n. 63/2002).

Le quota relativa all' esercizio 2001 è determinata dalla pubblicazione nei primi giorni del 2002 di una legge approvata sul finire del 2001 (n. 463 del 31 dicembre 2001), e dalla conversione di un decreto-legge adottato nello stesso anno (legge n. 6 del 31 gennaio 2002 di conversione del DL n. 421 del 1 dicembre 2001).

La legislazione dell'anno in esame comporta una quota di spese permanenti pari a circa 680 milioni di euro annui, notevolmente inferiore sia alla media dei precedenti esercizi (circa 1300 milioni), sia ai picchi del 1999 e del 2000. Come di consueto, le spese stesse 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. 16 del 27 febbraio (disposizioni in tema di accise e di gasolio per autotrazione e di smaltimento di oli usati, di giochi e scommesse e di rimborsi IVA: 64,6 milioni annui), dalla legge n. 120 del 1 giugno (ratifica del protocollo di Kioto – aiuti ai paesi in via di sviluppo: 68 milioni annui), dalla legge n. 156 del 26 luglio (disposizioni in materia di rimborsi elettorali: 153 milioni annui), dalla legge n. 189 del 30 luglio (modifiche alla normativa in materia di immigrazione ed asilo: 119,3 milioni annui) e dalla legge n. 268 del 22 novembre (misure per la scuola, l'università la ricerca scientifica ecc: 145 milioni annui destinati essenzialmente al finanziamento degli uffici scolastici regionali).

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, come talvolta è avvenuto in passato, 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.

Tra gli oneri pluriennali, tutti invece di parte capitale, spicca il rilievo finanziario degli interventi effettuati tramite limiti di impegno (circa 850 milioni di euro), pressoché tutti di durata quindicennale, essenzialmente contenuti nella legge n. 166 del 1 agosto (disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti: 805 milioni annui).

La ripartizione degli oneri per tipologia è indicata nell'allegata tavola n. 3, da cui risulta una decisa ripresa dell'incidenza della spesa di investimento, che mostra una netta inversione di tendenza rispetto al recente 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%, per risalire nel 2001 ai livelli rispettivamente del 16,3% e del 16,8%, ha fatto segnare, nell'anno in esame, una quota rispettivamente del 54% e del 55% circa.

A tale riguardo, va inoltre 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, di particolare rilievo finanziario anche nell'anno in esame sia sul versante della spesa corrente (nuova articolazione delle aliquote IRPEF, ecc.) sia su quello della spesa di investimento, misure che in passato trovavano collocazione nell'ordinaria legislazione di spesa.

Va anche avvertito che, per effetto della nuova classificazione economica delle spese dello Stato (SEC95), i ripiani tramite regolazione debitoria devono gravare sul fondo speciale di parte capitale anche se riguardano spese di natura certamente corrente: è questo il caso del già citato ripiano delle maggiori occorrenze finanziarie del servizio sanitario nazionale recato dalla legge n. 112, nonché della regolazione contabile di 75 milioni di euro annui per un quinquennio a partire dal 2002 per sanare situazioni debitorie delle Università derivanti da spese di personale (legge n. 268 del 22 novembre, di conversione del DL n. 212, già citata).

In tal modo peraltro, da un punto di vista sostanziale, non soltanto un onere di natura corrente relativo ad esercizi pregressi va a gravare su risorse successive, ma si determina anche una perdita di significatività delle classificazione della 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, anche nella legislazione di spesa del 2002 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.

In tale situazione, al fine di soddisfare l'esigenza di disporre di valutazioni il più possibile corrette ed esaurienti a supporto del processo decisionale della spesa, la Corte ha sempre richiamato l'attenzione sulla necessità di un adeguamento delle strutture organizzative ministeriali e del potenziamento delle funzioni di supporto esercitate dalla Ragioneria generale dello Stato nella verifica dei costi indicati dalle amministrazioni proponenti.

Una maggiore funzionalità di tali strutture potrebbe infatti consentire 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".

Oltre a questo compito di carattere preventivo, le strutture ministeriali e la Ragioneria debbono anche esercitare quel monitoraggio degli andamenti della spesa nella fase di attuazione delle leggi necessario ai fini dell'attivazione del procedimento previsto dall'art. 11ter, comma 7 della legge 468/78 (assunzione d'iniziative legislative conseguenti agli scostamenti verificatisi rispetto alle previsioni di spesa o di entrata).

Tale norma, finora sostanzialmente inoperante, è stata, com'è noto, "rivitalizzata" dal c.d. decreto tagliaspese, già citato, che, oltre ad estendere il suo campo di applicazione ed a prevederne il riscontro in sede di relazione al disegno di legge finanziaria, ha anche provveduto ad importanti modifiche di carattere organizzativo della Ragioneria, che dovrebbero consentirne una maggiore operatività ai fini ora indicati.

In questo ambito, la Corte auspica che uno specifico monitoraggio possa essere finalmente esercitato nei confronti delle norme che conferiscono diritti soggettivi ad un numero indeterminato di beneficiari, la cui precisa quantificazione presenta obbiettive difficoltà, tali da rendere comunque incerta la congruità degli stanziamenti, con la conseguente possibilità di scostamenti anche rilevanti a consuntivo.

3.2 Tra le carenze di carattere generale delle relazioni tecniche, permane poi la frequente mancanza di indicazioni sui 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.

L'esigenza ora indicata appare tanto più da sottolineare in quanto la spesa di investimento, dopo un lungo periodo di ristagno, mostra evidenti segni di ripresa: basti considerare che nell'anno in esame per le ingenti risorse impiegate dalla legge n. 166 del 1° agosto (disposizioni in tema di infrastrutture e trasporti), pari a 2.166 milioni di euro nel triennio, e dalla legge 273 del 12 dicembre (misure per favorire l'iniziativa privata e lo sviluppo della concorrenza), pari a 334 milioni di euro nel triennio, le relazioni tecniche non forniscono – o forniscono in modo del tutto insufficiente – indicazioni sulla congruità delle risorse stesse rispetto agli obbiettivi perseguiti.

3.3 Come si è già indicato, la legislazione di spesa degli ultimi anni è caratterizzata da un notevole aumento, anche in termini di rilievo finanziario, dei provvedimenti d'urgenza, nel corso della cui conversione vengono frequentemente aggiunte nuove disposizioni di spesa.

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, anche per la ristrettezza dei tempi di conversione dei decreti-legge, non pochi stanziamenti, anche di notevole rilievo finanziario e con effetti finanziari permanenti, risultano del tutto sprovvisti dell'indicazione dei criteri di quantificazione seguiti, come puntualmente indicato nelle relazioni quadrimestrali della Corte.

Qui, a titolo di esempio, può essere citato il DL 28 dicembre 2001, n. 452, convertito con legge 27 febbraio, n. 16, già citata, che contiene rilevanti disposizioni di spesa non corredate di relazione tecnica, quali il contributo straordinario al CONI di oltre 103 milioni di euro, di cui si ignorano pertanto le specifiche finalità e i criteri di determinazione in relazione alla situazione finanziaria dell'ente, e la nuova "indennità di presidio" prevista quale anticipo della futura rideterminazione dei compensi per il funzionamento del servizio nazionale della riscossione dei tributi, il cui onere è stabilito nel limite di 350 milioni di euro per il 2002.

Un settore specifico in cui intervengono con una certa frequenza provvedimenti d'urgenza è quello del ristoro dei danni provocati da calamità naturali.

Sul finire del 2002 sono stati adottati, il DL n. 200, convertito con legge 13 novembre. n. 256 (interventi nel settore agricolo colpito da eccezionali eventi atmosferici) e il DL n. 245, convertito con legge 27 dicembre, n. 286 (interventi a favore delle popolazioni colpite dalle calamità naturali nelle regioni Molise e Sicilia): nel primo caso le modifiche apportate in sede di conversione non sono state supportate da una relazione tecnica, e nel secondo caso lo stanziamento non esaurisce le esigenze già manifestatesi, in quanto, sempre in sede di conversione, è stata aggiunta ai territori danneggiati già previsti dal decreto legge l'intera provincia di Foggia, senza alcun incremento delle risorse precedentemente stanziate.

Premesso che è ovviamente molto difficile determinare l'entità delle risorse da impiegare a fronte di calamità naturali al momento dell'adozione del provvedimento d'urgenza – che, proprio per sua natura, deve collegarsi il più rapidamente possibile all'evento dannoso -, la situazione appare almeno parzialmente diversa al momento dell'adozione della legge di conversione, quando il tempo trascorso dovrebbe poter consentire una valutazione delle esigenze più aderente alla realtà: valutazione che, a parere della Corte, potrebbe essere opportunamente contenuta in una relazione tecnica supplementare.

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 particolarmente contenuta negli oneri coperti a carico degli accantonamenti dei fondi speciali: essi assommano infatti a poco più del 36% del totale, largamente al di sotto, pertanto, della media degli esercizi precedenti.

Il ricorso agli accantonamenti dei fondi speciali rappresenta, com'è noto, l'unica modalità di copertura connessa alla programmazione della spesa operata in sede di manovra di bilancio; tuttavia, la loro utilizzazione in difformità rispetto alle finalizzazioni prestabilite, che ricorre,

come di consueto, con una certa frequenza, determina un certo affievolimento della connessione stessa.

In taluni casi poi - come ad esempio per una parte della copertura dell'onere derivante dalla sottoscrizione di un aumento di capitale della "Alitalia S.p.A."(legge n. 112 del 15 giugno, di conversione del DL n. 63) – gli accantonamenti sono utilizzati in difformità dell'ambito di decreti legge, per i quali, in base all'art. 11 bis comma 4 della legge di contabilità, tale utilizzazione è consentita soltanto quando ricorrano specifiche condizioni.

Ad avviso della Corte, sarebbe opportuno che la sussistenza di tali condizioni fosse esplicitamente indicata e succintamente motivata nelle premesse dei provvedimenti d'urgenza, come già avviene per le altre circostanze che giustificano la loro adozione.

4.2 La copertura attraverso la "riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa" ha interessato nel periodo in esame una quota di oneri del 32% circa, largamente superiore a quella media degli ultimi anni, pari a meno del 10%.

Per quanto riguarda le modalità di applicazione, non può che ripetersi quanto già osservato nelle precedenti relazioni: 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.

Va poi 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.

Tanto più negativa appare tale carenza nei casi in cui la riduzione di precedente autorizzazione di spesa sia imputata genericamente a fondi, iscritti o no in bilancio, sulla cui situazione finanziaria e sulla cui capienza rispetto ai nuovi oneri non viene fornita alcuna indicazione.

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 nelle 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.

In alcuni casi, le modalità di utilizzazione della tecnica di copertura in argomento hanno assunto forme anomale, diffusamente esaminate nelle relazioni quadrimestrali della Corte, di cui si richiamano qui le principali.

Nell'ambito della legge n. 16 del 27 febbraio, di conversione del DL n. 452/02 (disposizioni in tema di accise, ecc.) alla copertura dell"indennità di presidio", già citata, si provvede mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa prevista per la renumerazione del servizio mediante aggi di riscossione, aggi che, anche se con formulazione non perspicua, sembrerebbero sostituiti dalla nuova indennità.

Tuttavia, la richiamata autorizzazione di spesa (art. 17 d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112) non reca alcuna quantificazione degli oneri derivanti dalla sua attuazione, ma indica soltanto i parametri per la determinazione della spesa da iscrivere in bilancio: mentre la modalità di copertura utilizzata presuppone invece – anche per poter essere distinta da un sostanziale ricorso, non consentito, a disponibilità formatesi sui capitoli di bilancio – che la disposizione che autorizza la spesa ne quantifichi direttamente l'entità.

Analoghe osservazioni sono state poi formulate in occasione della riutilizzazione delle risorse ora indicate a copertura della riforma dell'attività di riscossione dei tributi contenuta nella legge n. 178 del 5 agosto, di conversione del DL n. 138.

In secondo luogo, la legge n. 273, anch'essa già citata, fornisce copertura ad una parte degli oneri recati dall'art. 8 (promozione dell'economia informatica nelle piccole e medie imprese) attraverso l'utilizzazione di residui di stanziamento presenti nel Fondo (iscritto in bilancio) per il finanziamento della ricerca scientifica e originariamente destinati all'istituzione della carta di credito formativa per i cittadini italiani che hanno compiuto diciotto anni nel 2001. Nessuna notizia è però fornita sullo stato di realizzazione di tale obbiettivo, sui relativi programmi, sugli oneri già sostenuti e su quelli eventualmente da sostenere: notizie queste senza le quali – analogamente alla fattispecie precedente – non può valutarsi l'effettiva disponibilità delle risorse cui si attinge ed il rispetto del vincolo di destinazione dei residui di parte capitale.

Inoltre, la legge n. 286 del 27 dicembre, di conversione del DL n. 245, anch'essa già citata, provvede alla copertura degli oneri per complessivi 70 milioni di euro nell'ambito delle risorse del Fondo per la protezione civile mediante la corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa – di parte capitale – relativa ai provvedimenti in favore della popolazione delle province di Siracusa, Catania e Ragusa colpite dal terremoto nel dicembre 1990 e delle zone danneggiate dalle avversità atmosferiche dal giugno 1990 al gennaio 1991 di cui al DL n. 142/91 convertito con legge n. 195/91, come quantificata dalla tab. C della legge finanziaria.

Premesso che anche qui non viene fornita alcuna indicazione circa gli obbiettivi alla base della quantificazione delle risorse operata in tab. C, le ragioni della mancata utilizzazione delle risorse stesse e pertanto l'effettiva sussistenza della loro attuale disponibilità, si è rilevato che

parte delle risorse stesse è destinata ad interventi di parte corrente (minori entrate connesse allo slittamento dei termini per l'adempimento di obbligazioni tributarie e previdenziali), mentre l'autorizzazione di spesa cui si attinge è di parte capitale.

Va richiamata, infine, la copertura a carico del Fondo per l'occupazione della quasi totalità degli oneri recati dalla legge n. 172 del 31 luglio (disposizioni in tema di occupazione e previdenza).

Si tratta di una forma di copertura di carattere ricorrente, come di consueto non correttamente utilizzata, in quanto non vengono fornite né l'indicazione degli specifici interventi a legislazione vigente che vengono cancellati o rimodulati per effetto della diversa destinazione delle risorse, né, se del caso, la dimostrazione dell'esistenza di disponibilità libere anche da prevedibili impieghi.

Nel caso specifico, poi, gli oneri da coprire si estendono fino al 2011, mentre il rifinanziamento del Fondo per l'occupazione – come risulta dalla tab. D allegata alla legge finanziaria per il 2002 – è limitato al triennio di riferimento del bilancio pluriennale.

L'utilizzazione del Fondo a copertura di oneri che gravano su esercizi successivi al triennio si risolve pertanto in sostanza in un mero rinvio alle future leggi finanziarie del reperimento di risorse il cui impiego è disposto fin dal presente.

4.3 Nel periodo in esame, una quota insolitamente alta di oneri (oltre il 17%) è stata coperta mediante nuove o maggiori entrate. In alcuni casi, le concrete modalità di utilizzazione hanno dato luogo ad osservazioni.

In primo luogo, la citata legge n. 16 del 27 febbraio contiene la previsione di una serie di oneri cui è fornita copertura attraverso le maggiori entrate derivanti da modifiche alla normativa di giochi e scommesse.

Al riguardo, si è rilevato che se tra le modalità di copertura indicate dall'art. 11 ter comma 1 della legge di contabilità il ricorso a nuove o maggiori entrate è quella che presenta strutturalmente dei margini di aleatorietà per il suo carattere strettamente previsionale, questo carattere è particolarmente accentuato proprio per quelle entrate che derivano da giochi e scommesse, connessi a comportamenti soggettivi ed anche a fenomeni di costume e moda difficilmente valutabili.

Proprio questo accentuato carattere di aleatorietà della modalità di copertura prescelta e la natura permanente di molti degli oneri da coprire inducono a suggerire l'opportunità, pur in presenza di una eccedenza di copertura di notevoli dimensioni, della verifica da parte dell'Amministrazione della corrispondenza nel tempo di oneri e copertura finanziaria ai fini

dell'eventuale attivazione del procedimento di cui all'art. 11 ter comma 7 della legge di contabilità.

Notevoli perplessità sono poi destate dalla tecnica legislativa adottata: l'indicazione delle singole minori entrate e maggiori spese, come anche delle maggiori entrate parte delle quali è destinata alla loro copertura, non è infatti contenuta nel testo legislativo, ma soltanto nella relazione tecnica.

Il testo legislativo non contiene neppure l'indicazione del totale dei nuovi oneri e non provvede ad indicare la modalità di copertura adottata, che risulta pertanto solo implicitamente e soltanto dalla relazione tecnica. Il testo stesso contiene invece, una norma (art. 17) che, sotto la rubrica "regolazione contabile" si limita a disporre l'iscrizione nello stato di previsione della spesa di una parte degli importi corrispondenti ai nuovi oneri.

Se un'unica quantificazione complessiva degli oneri riferita all'intera legge non appare comunque condivisibile perché trascura esigenze minime di ordine e trasparenza, a maggior ragione si ritiene che la modalità di copertura adottata debba sempre e comunque risultare dal testo legislativo anche per il formale rispetto delle norme di contabilità. Non appare pertanto corretto che nei casi in cui l'intera legge o, come nel caso in esame, una parte delle sue disposizioni, determini un risultato di non onerosità complessiva attraverso forme di autocopertura, questa circostanza non risulti chiaramente dal testo legislativo attraverso puntuali quantificazioni delle singole norme che concorrono a determinare il risultato stesso.

Sempre in tema di copertura a mezzo di maggiori entrate si richiama poi la legge n. 178, già citata, secondo cui, attraverso maggiori accertamenti, cui deve provvedere l'Agenzia delle entrate, dovrebbero affluire risorse aggiuntive per 1.236 milioni di euro nel triennio a copertura di altrettanti oneri.

A tal fine, la Scuola superiore dell'economia e delle finanze deve realizzare un programma straordinario di qualificazione, riqualificazione e formazione del personale del Ministero e delle Agenzie fiscali "attraverso adeguata reingegnerizzazione dei propri processi produttivi" per l'immediato potenziamento dell'attività di accertamento fiscale e di contrasto dell'economia sommersa.

In disparte la circostanza che la relativa spesa non è quantificata ed è coperta utilizzando le risorse già allocate nello stato di previsione del Ministero dell'economia quali spese generali di funzionamento, in contrasto con la natura aggiuntiva dell'attività da svolgere, si è richiamata l'attenzione sul fatto che, pur in presenza di evidenti elementi di aleatorietà, la relazione tecnica si limita ad una mera elencazione degli importi recepiti nel testo legislativo, senza offrire alcuna

indicazione circa il procedimento di quantificazione seguito e senza fornire in particolare alcun elemento che consenta di comprendere almeno i criteri di individuazione degli importi stessi.

4.4 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 anche quest'anno quelle connesse alla partecipazione italiana a missioni internazionali di pace (leggi n. 6 del 31 gennaio, di conversione del DL n. 421/2001 e n. 116 del 15 giugno, di conversione del DL n. 64/2002).

La copertura della quasi totalità degli oneri – circa 950 milioni di euro – è disposta in entrambi i casi sul fondo di riserva per le spese impreviste, ai sensi dell'art. 1 comma 63 della legge n. 549/95.

La Corte ha ripetutamente esposto – da ultimo nel capitolo dedicato alla legislazione di spesa della relazione sul Rendiconto generale dello Stato dello scorso anno, cui si rinvia – le ragioni per cui ritiene tale modalità di copertura non conforme al sistema ed ha anche indicato specifici meccanismi che potrebbero consentire in via ordinaria il finanziamento delle missioni di pace. Il Governo, nel condividere tali ragioni, aveva assunto l'impegno (Comm. Bil. Camera, 25 luglio 2001) di prevedere nella legge finanziaria un apposito accantonamento in tab. A, impegno che non ha poi avuto seguito nella legge finanziaria.

Comunque, nel corso del procedimento di conversione del DL n. 451/01, il rappresentante del Governo (Comm. Bil. Camera, 5 febbraio 2002) ha preso atto dell'esigenza di ripensare alle modalità di copertura delle missioni militari di pace all'estero e la Commissione, nella stessa seduta, ha auspicato che per il futuro il Governo assuma le necessarie iniziative perché la copertura degli oneri in questione possa avvalersi di risorse appositamente preordinate nell'ambito della legge finanziaria annuale.

Un'altra forma di copertura non chiaramente riconducibile alla elencazione della legge n. 468 riguarda l'annuale ricorso al Fondo di rotazione per le politiche comunitarie a copertura di oneri connessi alla legge comunitaria (legge n. 39 del 1 marzo 2002).

Nel corso della discussione alla Camera, al fine di fornire agli eventuali oneri connessi all'attuazione delle direttive mediante decreti legislativi una copertura più rispondente ai principi del mero ricorso al Fondo di rotazione, era emersa la soluzione di individuare preventivamente le risorse necessarie all'attuazione stessa e di allocarle in appositi accantonamenti dei fondi speciali.

Tale soluzione – che la Corte condivide pienamente e che consentirebbe di evitare l'impropria imputazione al Fondo di oneri diversi da quelli derivanti dagli investimenti da

effettuare in regime di cofinanziamento con l'Unione europea – non ha poi trovato accoglimento nel testo finale della legge, che (art. 2 comma 1 lett. d) dispone, come in passato, che alle eventuali spese non contemplate da leggi vigenti si dovrà far fronte con le risorse del Fondo.

Quest'anno, tuttavia, la copertura presenta maggiori profili problematici.

Infatti, oltre alla imputazione al Fondo degli oneri incerti ed eventuali di cui si è finora discorso, due disposizioni di spesa (art. 29 comma 2 e art. 54 comma 1) pongono direttamente a carico del Fondo oneri certi ed espressamente quantificati, relativi rispettivamente all'istituzione di un ufficio di controllo e garanzia e all'attivazione di un sistema di monitoraggio e studio delle problematiche connesse agli interventi cofinanziati dall'Unione. Inoltre, l'art. 42 comma 3 imputa sempre direttamente al Fondo gli oneri certi ma non quantificati derivanti dall'attuazione della direttiva relativa alle discariche dei rifiuti.

L'imputazione di questi oneri diretti e permanenti al Fondo, che contrasta comunque con la sua natura rotativa, avrebbe almeno richiesto il preventivo accertamento che la sussistenza di risorse nel Fondo stesso fosse dovuta ad effettive economie di spesa e non a mere giacenze di cassa.

4.5 Anche nel corso del 2002 è tornato a porsi il problema della copertura delle garanzie dello Stato, per il quale, come è noto, manca una specifica normativa contabile.

Si è trattato, in particolare, della copertura finanziaria, della garanzia statale sui titoli emessi e i finanziamenti assunti dalla "Infrastrutture S.p.A.", prevista dall'art. 8 della legge n. 112 del 15 giugno, di conversione del DL n. 73, legge sui cui riflessi ordinamentali e finanziari la Corte ha espresso il proprio avviso nell'audizione del 7 maggio 2002 presso le Commissioni finanze e tesoro della Camera e nella relazione sulle leggi del II quadrimestre 2002, cui si rinvia.

Pur tenuto conto della trasformazione della garanzia da automatica – come previsto dal decreto legge – a discrezionale, condizionata cioè alla valutazione puntuale anche delle compatibilità economiche, la Corte ha espresso l'avviso che sarebbe stato necessario indicare espressamente che nel caso della concessione della garanzia stessa avrebbero dovuto essere reperiti preventivamente i mezzi di copertura: non sembra infatti rispondere a tale scopo il disposto inserimento della garanzia nell'apposito elenco allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia, in quanto essa è aggiuntiva rispetto a quelle esistenti a legislazione vigente, in base alle quali è stata determinata la dotazione del relativo capitolo di bilancio.

Sempre in tema di copertura delle garanzie prestate dallo Stato, la Corte ha sempre sostenuto che non può ritenersi soddisfacente il mero rinvio a fondi già stanziati in bilancio: tali

fondi, infatti, vengono quantificati a fronte della normativa vigente e non possono riguardare obbligazioni derivanti dalla legislazione successiva.

La legge n. 14 del 27 febbraio 2002, di conversione del DL n. 450/01, nel disporre, tra l'altro, la proroga del termine della garanzia statale per il risarcimento dei danni subiti da terzi in conseguenza di atti di guerra e di terrorismo nell'esercizio del trasporto aereo, già concessa a a titolo gratuito dalla legge n. 413/2001, ha previsto la corresponsione di un premio – diversificato secondo criteri indicati dalla legge – da parte delle imprese di trasporto aereo nazionali e delle imprese di gestione aeroportuale, beneficiarie entrambe della garanzia stessa.

Anche se manca qualunque indicazione sui criteri di determinazione del premio, si tratta comunque di un opportuno passo in una direzione diversa dal mero ricorso al Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine, che non rappresenta, come già detto, una forma di copertura effettiva.

Resta comunque ferma l'esigenza – indicata anche in Commissione Bilancio Camera (7 febbraio 2002) – di individuare criteri generali di copertura delle prestazioni di garanzia, anche nell'ambito della riflessione sugli strumenti di governo e di controllo della finanza pubblica avviata all'inizio del corrente anno.

4.6 Da ultimo, appare opportuno richiamare l'attenzione sulla legge n. 145 del 15 luglio (disposizioni per il riordino della dirigenza statale, ecc.), con la quale viene tra l'altro introdotta, attraverso la contrattazione collettiva, un'apposita area contrattuale definita di "vicedirigenza", la cui disciplina si applica a partire dal periodo contrattuale successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della legge: ai fini della contrattazione, è prevista l'emanazione di atti di indirizzo all'ARAN "anche per la parte relativa all'importo massimo delle risorse finanziarie da destinarsi".

La mancanza di indicazioni circa le modalità di reperimento delle risorse necessarie per la concreta operatività della nuova area contrattuale aveva indotto la Commissione bilancio della Camera ad esprimere parere contrario sull'emendamento governativo che aveva introdotto tali disposizioni, parere superato con un ulteriore emendamento recepito nel testo finale, in base al quale l'attuazione della norma è rinviata al periodo contrattuale successivo a quello in corso e l'importo delle risorse da destinarsi opera come un tetto di spesa.

Pertanto, il reperimento dei mezzi finanziari occorrenti alla realizzazione della riforma è indirettamente demandato alle future leggi finanziarie nell'ambito della fissazione degli importi da destinare – come dispone l'art. 11 comma 3 lett. h) della legge 468/78 – "al rinnovo del contratto del pubblico impiego".

In sostanza, pertanto, le nuove disposizioni potranno essere operative soltanto quando saranno dotate delle risorse finanziarie occorrenti alla loro copertura.

5. La legge finanziaria.

5.1. Nel precedente capitolo primo, dedicato agli andamenti di finanza pubblica, sono stati esposti i caratteri salienti della manovra di bilancio per il 2003.

Qui, nel rinviare, per quanto riguarda le valutazioni della Corte circa la congruità delle relative previsioni e spesa e di entrata, a tale capitolo e, più estesamente, alle osservazioni formulate nella relazione sulle leggi di spesa dell'ultimo quadrimestre del 2002, si limita l'esame alla tecnica di copertura degli oneri di natura corrente recati dalla legge finanziaria.

La copertura di tali oneri è caratterizzata anche quest'anno dall'utilizzazione di parte del miglioramento del risparmio pubblico.

Come è noto, fino alla sessione di bilancio per il 1999 non si era dato luogo a tale utilizzazione, soprattutto perché la struttura delle varie manovre di bilancio la rendeva inutile.

A partire dalla sessione di bilancio per il 2000, anche in ragione della nuova struttura della legge finanziaria e della mutata situazione dei conti pubblici, si è invece costantemente utilizzato tale differenziale, risultante dal confronto tra il risparmio pubblico del progetto di bilancio a legislazione vigente e quello risultante dall'assestamento relativo all'esercizio in corso.

Già a partire dalla relazione sulle leggi di spesa del terzo quadrimestre del 1999, la Corte, pur senza contestare la legittimità dell'operazione, aveva espresso qualche perplessità sulla sua sostanza.

Si era infatti richiamata l'attenzione sul fatto che il miglioramento del risparmio pubblico può verificarsi nell'ambito di saldi di segno positivo o negativo.

Nella prima ipotesi, pur in assenza di una espressa previsione normativa, la soluzione adottata è apparsa maggiormente prospettabile sotto il profilo interpretativo, mentre nella seconda ipotesi, che quest'anno ricorre per la prima volta anche al netto delle regolazioni contabili, lo squilibrio ancora esistente nella parte corrente del bilancio dovrebbe indurre a ritenere tale utilizzazione – sempre tenendo conto del percorso di risanamento ancora da compiere – non del tutto rispondente a criteri prudenziali, in base ai quali ci si dovrebbe far carico anche dell'ineliminabile incertezza sulla effettiva realizzazione delle previsioni di entrata a fronte di spese invece pressoché certe.

A tale riguardo, si sottolinea la circostanza che le nuove o maggiori entrate previste a copertura dei nuovi oneri di natura corrente sono costituite quest'anno essenzialmente dai

condoni e misure analoghe, che nel loro insieme "pesano" per circa il 75% del totale dei mezzi di copertura al netto dell'utilizzazione del miglioramento del risparmio pubblico e del 63% circa al lordo dell'utilizzazione stessa: provvedimenti questi, come già indicato, dagli effetti non agevolmente prevedibili, perché intesi a sollecitare una reazione da parte di una platea di potenziali interessati sulla base di un calcolo di convenienza su cui influiscono non soltanto fattori logici, ma anche storici e psicologici.

Da ultimo, si richiama nuovamente l'attenzione su due ulteriori inconvenienti derivanti sull'utilizzazione del miglioramento del risparmio pubblico.

In primo luogo, infatti, si verifica l'effetto paradossale per cui il peggioramento degli andamenti dell'anno precedente e quindi del risparmio pubblico risultante dall'assestamento determina – qualora non influenzi le previsioni a legislazione vigente per l'esercizio successivo – un ampliamento del differenziale e pertanto una maggiore disponibilità di copertura.

In secondo luogo, il progressivo slittamento temporale dell'approvazione dell'assestamento (quest'anno protratto al 29 novembre) non consente fin quasi al termine della sessione di bilancio di conoscere con certezza il differenziale in parola e pertanto gli strumenti di copertura a disposizione.

Analogamente, miglioramenti gestionali che dovessero manifestarsi nell'ultimo scorcio dell'esercizio non potrebbero modificare il livello certificato dall'assestamento con la conseguenza che il risparmio pubblico dell'esercizio precedente determinato a consuntivo potrebbe essere molto diverso da quello risultante dall'assestamento e anche tale da non dar luogo ad alcun margine differenziale rispetto alle previsioni a legislazione vigente per l'esercizio successivo.

Tav. 1

ONERI FINANZIARI INDICATI DA LEGGI PUBBLICATE NEL 2002

numero legge	2001	2002	2003	2004	Oneri pluriennali	Oneri permanenti
463	3.357	61.717	63.782			
6	37.021					
15		251.149				
16		513.341	64.600	64.600		64.600
30		888	888	888		888
35		907	725			
39		6.164	2.535	2.535		2.535
71		36	36	36		36
75		25.000	5.000	5.000		5.000
76		2.582				
78		310	155	155		155
91		7.220	7.220	7.220		7.220
94		137	137	137		137
104		16.191				
111		500	500	500		
112		6.064.491	1.500	1.500		1.500
116		677.661				
117		1.178				
118		198.547	27.523	27.523		a)
120		25.000	93.000	93.000		68.000
134		5.000				
141		400	200			
145		1.500	1.500	1.500		1.500
148		274	231	231		231
151		7				b) 7
154		969	1.027	1.047		1.047
156		125.329	125.090	153.090		153.090
166		563.876	610.198	876.656	c)	18.583
172		84.662	44.192	36.159	c)	
174		4.750	3.500	3.500	c)	
176		967	967	967		967
178		1.672.502	2.805.514	2.310.514	c)	10.000
179		57.750	27.660	27.660		22.160
182		4.669	4.442	4.442	c)	
183		258	258	258		258
189		28.205	135.239	127.178		119.308
222		3.147	8.920	1.103		1.103
230		15		15		d) 15
255		15	15	15		15
256		27.428	11.000	11.000	c)	
259		10.695	20.658	20.658	c)	
260			1.418	1.418		1.418
264		14.482	16.612	16.612		
265		270.000	605.000	33.000		38.000
266		500	2.600	2.600		2.600
267		4.462	4.462	4.462		e)
268		265.997	303.032	220.078	c)	145.078
273		53.568	131.083	170.725		3.344
279			3.600	3.600		3.600
284			7.965			
286		60.000	10.000			
288			7.747	7.747		7.747
Totale	**40.378**	**11.114.446**	**5.161.731**	**4.239.329**		**680.120**

a) Per il rifinanziamento della spesa negli esercizi successivi è fatto espresso rinvio alla tab. D della legge finanziaria annuale.
b) Ogni quadriennio a decorrere dal 2006.
c) Gli oneri pluriennali sono indicati nelle rispettive schede.
d) Ad anni alterni
e) L'ammontare è determinato ai sensi dell'art.11 comma 3 lett. d) della legge n. 468/78.

Tav. 2

QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA 2002

(importi in migliaia di euro)

	2001	2002	2003	2004	Totale	%
Fondi speciali:						
Parte corrente		475.210	553.850	478.475	**1.507.535**	35,05
Conto capitale	3.357	812.715	861.091	1.116.589	**2.793.752**	64,95
Totale	**3.357**	**1.287.925**	**1.414.941**	**1.595.064**	**4.301.287**	28,37
Riduzione precedenti autorizzazioni spesa		1.866.984	1.100.562	1.938.550	**4.906.096**	32,36
Maggiori o nuove entrate		703.011	1.301.239	584.444	**2.588.694**	17,07
Altre forme di copertura	37.021	2.012.825	1.269.988	46.270	**3.366.104**	22,20
Totale	40.378	5.870.745	**5.086.730**	**4.164.328**	**15.162.181**	100,00
Regolazioni debitorie		5.243.701	75.000	75.000	**5.393.701**	

Sono state escluse le regolazioni debitorie relative al ripiano delle occorrenze finanziarie del S.S.N. (lg. n. 112) nonché quelle relative al ripiano delle situazioni debitorie delle università (art. 4 lg. n. 268)

Tav. 3

TIPOLOGIA DEGLI ONERI FINANZIARI INDICATI DA LEGGI PUBBLICATE NEL 2002*

legge	2001		2002		2003		2004	
	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale
463		3.357.000		61.717.000		63.782.000		
6	37.021.000							
15			251.149.096					
16			513.341.000		64.600.000		64.600.000	
30			888.000		888.000		888.000	
35			907.195		725.756			
39			6.164.569		2.535.357		2.535.357	
71			35.920		35.920		35.920	
75			25.000.000		5.000.000		5.000.000	
76			2.582.284					
78			309.874		154.937		154.937	
91			7.220.000		7.220.000		7.220.000	
94			136.832		136.832		136.832	
104			16.190.924					
111			500.000		500.000		500.000	
112			1.500.000	894.290.000	1.500.000		1.500.000	
116			677.660.885					
117			1.177.522					
118			172.724.000	25.822.844	1.700.000	25.822.844	1.700.000	25.822.844
120				25.000.000	68.000.000	25.000.000	68.000.000	25.000.000
134			1.000.000	4.000.000				
141			400.000		200.000			
145			1.500.000		1.500.000		1.500.000	
148			274.240		230.855		230.855	
151			7.230					
154			968.873		1.026.716		1.046.858	
156			125.328.661		125.089.621		153.089.621	
166			30.058.000	533.817.569	16.583.000	593.615.276	21.583.000	855.072.845
172			84.662.402		44.192.112		36.159.167	
174			2.250.000	2.500.000	1.000.000	2.500.000	1.000.000	2.500.000
176			966.810		966.810		966.810	
178			768.008.000	904.494.000	1.032.020.000	1.773.494.000	537.020.000	1.773.494.000
179			52.750.000	5.000.000	27.660.000		27.660.000	
182			4.669.290		4.441.530		4.441.530	
183			258.228		258.228		258.228	
189			28.204.575		135.239.150		127.177.633	
222			3.147.261		8.920.368		1.103.180	
230			15.350				15.350	
255			14.980		14.980		14.980	
256				27.428.047		11.000.000		11.000.000
259				10.694.896		20.658.000		20.658.000
260					1.417.716		1.417.716	
264			5.232.000	9.250.000	10362000	6.250.000	10.362.000	6.250.000
265			270.000.000		605.000.000		33.000.000	
266			500.000		2.600.000		2.600.000	
267			4.462.000		4.462.000		4.462.000	
268			189.997.000	1.000.000	228.032.000		145.078.000	
273			6.048.000	47.520.000	7.634.415	123.449.000	6.934.415	163.791.000
279					3.600.000		3.600.000	
284					7.964.646			
286				60.000.000		10.000.000		
288					7.746.853		7.746.853	
TOT.	**37.021.000**	**3.357.000**	**3.258.211.001**	**2.612.534.356**	**2.431.159.802**	**2.655.571.120**	**1.280.739.242**	**2.883.588.689**

* I dati di cui sopra non comprendono le regolazioni debitorie (v. tav. 2)

STRUMENTI

Capitolo IV

L'organizzazione

1. Sintesi e conclusioni.
2. L'organizzazione nella riforma amministrativa: i ministeri, le agenzie, gli "uffici di diretta collaborazione dei ministri", i vice-ministri.
3. Continua: la Presidenza del Consiglio dei ministri.
4. Continua: i controlli interni, la dirigenza, i trasferimenti di personale al sistema delle autonomie. I problemi aperti.
5. L'organizzazione dei ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri dopo la riforma costituzionale del 2001.
6. L'organizzazione amministrativa nelle leggi finanziarie 2002 e 2003.
7. Considerazioni conclusive.

1. Sintesi e conclusioni.

1.1 Nel 2002 e nei primi mesi del 2003, l'assetto organizzativo dell'amministrazione è stato interessato da cinque fattori principali.

Il primo è costituito dal sostanziale completamento, a livello di norme secondarie, del riordino dei ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri, qual era stato delineato dai d.lgs. n. 300 e 303/1999.

Il secondo risiede nell'avvio di un ulteriore processo di riforma, mediante due interventi normativi: l'uno inteso a rivedere l'organizzazione dei ministeri e della Presidenza del Consiglio, mediante il conferimento al Governo di un'ampia delega legislativa; l'altro realizzato con una nuova riforma della dirigenza pubblica, dopo quelle del 1993 e del 1998.

Il terzo è dovuto all'ulteriore messa a punto, con la legge finanziaria 2003, del programma di "esternalizzazione" di attività amministrative avviato dalla legge finanziaria del 2001, 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 quarto fattore è connesso ai riflessi che, sulle funzioni dei ministeri, sono state indotte dall'entrata in vigore, alla fine del 2001, del nuovo titolo V (parte seconda) della Costituzione, il quale, innovando profondamente l'allocazione dei poteri normativi e amministrativi fra i diversi livelli di governo (Stato, regioni, enti locali), è destinato a riverberare i suoi effetti anche sul piano delle strutture ministeriali in precedenza deputate allo svolgimento di numerose funzioni ormai devolute al sistema delle autonomie.

L'ultimo fattore attiene alla "riforma della riforma" del citato titolo V, attualmente all'esame del Parlamento e pur essa destinata a modificare la distribuzione delle funzioni fra Stato e autonomie regionali e locali, con ulteriori ripercussioni sul disegno organizzativo dei ministeri.

1.2 Tali vicende sono state accompagnate da altre importanti novità, quali l'attribuzione al Ministro dell'economia (e, in termini organizzativi, al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato) di rilevanti poteri d'intervento sugli andamenti della spesa nel settore statale – fino al punto di vietare ai ministri l'assunzione di impegni di spesa o l'emissione di titoli di pagamento[2] – e il potenziamento delle misure a presidio del "patto di stabilità interno", con norme della legge finanziaria 2003 inquadrate tra i "princìpi fondamentali" in materia di coordinamento della finanza pubblica (ai sensi degli artt. 117 e 119 cost.), essendo stabilito che il concorso delle regioni e degli enti locali agli obiettivi del "patto di stabilità e crescita", unitamente alla "condivisione [con lo Stato] delle relative responsabilità", è motivo integrante dell' "unità economica della Repubblica"[3]. Di entrambi i temi si tratta in altra parte di questa Relazione [4].

2. L'organizzazione nella riforma amministrativa: i ministeri, le agenzie, gli "uffici di diretta collaborazione dei ministri", i vice-ministri

2.1 Le più recenti vicende di riforma dell'amministrazione statale prendono avvio dalla l. n. 59/1997, che, in concomitanza con il previsto "conferimento" al sistema delle autonomie di

---

[1] In argomento, si v. le osservazioni formulate dalla Corte nell'audizione svolta il 7 maggio 2002 davanti alle Commissioni riunite finanze e bilancio della Camera dei deputati. Si v., altresì, Corte dei conti, Sezioni riunite, *Relazione al Parlamento sulle leggi di spesa approvate nel quadrimestre gennaio-aprile 2002* (delib. Sez. riun., II collegio, 16 luglio 2002, n. 39/contr.).

[2] D.l. 6 settembre 2002, n. 194, conv. dalla l. 31 ottobre 2002, n. 246.

[3] Art. 29 l. 27 dicembre 2002, n. 289.

[4] Cap. I, "Andamenti e tendenze generali della finanza pubblica".

consistenti poteri amministrativi dello Stato, prefigurò una integrale ristrutturazione dei ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri, poi attuata con i d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 e 303.

In particolare, il d.lgs. n. 300/1999 rideterminò il numero e le attribuzioni dei ministeri, che vennero portati da 18 a 12, con 34 dipartimenti e 40 direzioni generali (oltre quelle costituite all'interno dei dipartimenti), cui si affiancavano 13 agenzie[5], 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).

Successivamente, 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): DL 12 giugno 2001, n. 217, conv. dalla legge 3 agosto 2001, n. 317, "Modificazioni al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, nonché alla legge 23 agosto 1988, n. 400, in materia di organizzazione del Governo".

Per effetto di tali ultime norme, i dipartimenti del Ministero delle attività produttive sono stati ridotti da 4 a 3 e quelli del Ministero del lavoro e delle politiche sociali da 4 a 2; peraltro, la legge si è limitata a stabilire che il Ministero della salute sia 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 – il numero dei dipartimenti e delle direzioni generali in cui dovranno ripartirsi i due ministeri.

All'attuazione del disegno organizzativo prefigurato dai d.lgs. n. 300 e 303/1999, come successivamente modificati, si è proceduto con una serie di atti normativi (regolamentari e non) il cui processo di emanazione – nel quale hanno interferito successive modificazioni normative anche di ordine costituzionale (v. *infra*, par. seg.) – è tuttora in corso. Il 2002 e i primi mesi del 2003 registrano, pertanto, l'adozione sia di regolamenti organizzativi, sia di regolamenti (d.p.c.m.) per la ridefinizione delle piante organiche, sia di decreti ministeriali (non regolamentari) per l'articolazione dei dipartimenti o delle direzioni generali in uffici dirigenziali non generali (oltre a quelli di cui si parla nei capitoli relativi ai singoli ministeri, altri provvedimenti sono in corso di esame presso i competenti uffici di controllo della Corte).

---

[5] Erano: 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 erano, peraltro, disciplinate dal d.lgs. n. 300/1999, bensì, rispettivamente, dal d.lgs. n. 115/1998 e dal d.lgs. n. 303/1999).

Si tratta, in generale, di provvedimenti che si fondano su disposizioni della l. n. 59/1997 [6], in virtù delle quali – sulla base di principi generali contenuti in atti con valore di legge (quanto ai ministeri, il d.lgs. n. 300/1999) – è rimesso a regolamenti governativi "delegificanti" di individuare gli uffici di livello dirigenziale generale e definire la consistenza delle piante organiche, mentre è previsto che con decreti ministeriali di natura non regolamentare siano stabiliti "i compiti delle unità dirigenziali nell'ambito degli uffici dirigenziali generali".

I provvedimenti di cui si parla configurano l'organizzazione dei ministeri secondo due modelli alternativi: l'uno, fondato sull'articolazione per "dipartimenti" e, cioè, su strutture con funzioni riferite a "grandi aree di materie omogenee" (o macrofunzioni), per l'esercizio "organico ed integrato" (art. 4, comma 1, primo periodo, d.lgs. n. 300/1999) dei compiti necessari all'attuazione delle politiche pubbliche in cui si identificano le "missioni" di ciascun ministero. In questo senso, i dipartimenti riuniscono il complesso organico delle attività che compongono ciascuna macrofunzione, compresi la gestione delle risorse (finanziarie, umane, materiali) disponibili, i poteri organizzativi necessari al miglior esercizio della funzione, la responsabilità per i servizi realizzati e le attività svolte[7].

L'altro modello è quello per direzioni generali, caratterizzato dalla presenza di un segretario generale nel quale si riflette l'esigenza di governare il ministero secondo un'unica "linea di comando", in ragione del fatto che le funzioni delle direzioni generali non sono scomponibili – diversamente da quelle dei ministeri articolati in dipartimenti – in "aree di materie" fra loro distinte e relativamente autonome. Di qui, l'utilizzazione del modello anzitutto per i ministeri "d'ordine" (il Ministero degli affari esteri, il Ministero della difesa), ma anche per altri ministeri (come il Ministero per i beni e le attività culturali)[8].

2.2 Entrambi i modelli dell'organizzazione ministeriale prefigurati dalla legislazione 1999-2001 – quello per dipartimenti e quello per direzioni generali – contemplano la presenza di "agenzie", intese come strutture tecnico-operative dei ministeri (ma, spesso, in posizione servente anche delle amministrazioni regionali e locali) deputate allo svolgimento di attività specialistiche [9].

Quanto alle undici agenzie previste dai d.lgs. n. 300 e 303/1999, sono state istituite, nel 2002, l'Agenzia industrie difesa e l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi

---

[6] Art. 13, che ha introdotto il comma 4-*bis* nell'art. 17 l. n. 400/1988.

[7] Non sarebbe, pertanto, ammissibile, di norma, l'istituzione di "dipartimenti del personale", le cui funzioni dovrebbero essere svolte – appunto – dai dipartimenti che sono titolari di ciascuna macrofunzione.

[8] In argomento, si v., altresì, le osservazioni contenute in Corte dei conti, Sezioni riunite, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1999*, Roma, 2000, par. 3.2 e 3.3.

[9] Sulle caratteristiche delle agenzie si v. Corte dei conti, Sezioni riunite, *Relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1999*, cit., par. 4, nonché Corte dei conti, Sez. contr. Stato (gestione),

tecnici nazionali, che si aggiungono alle agenzie fiscali (quattro) già operanti alla fine del 2001; è stata, invece, soppressa l'Agenzia per il servizio civile [10]. Relativamente alle altre quattro agenzie, la prospettiva di ulteriore riforma dell'organizzazione del Governo, aperta dalla l. 6 luglio 2002 n. 137 (v. *infra*, par. 3.2, 5.2), ha, invece, determinato una sostanziale sospensione del loro processo costitutivo, al punto che per due di esse (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 le altre due (quella dei trasporti terrestri e delle infrastrutture, quella dell'istruzione e della formazione professionale) non risultano iniziative di sorta, anche per la ragione che parte consistente delle loro attribuzioni è oggetto, dopo il nuovo art. 117 Cost., rispettivamente di potestà legislativa concorrente fra Stato e regioni e di potestà esclusiva regionale.

Sullo stato di attuazione, al 31 dicembre 2001, della disciplina in materia di agenzie contenuta nei d.lgs. n. 300 e 303/1999, la Corte ha effettuato un'apposita ricognizione, i cui esiti sono stati comunicati al Parlamento nel maggio 2002[11]. A tale ricognizione, 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.

2.3 Gli Uffici territoriali del Governo (UTG) rappresentano, nel disegno di riforma, un elemento decisivo del processo di ridimensionamento e semplificazione organizzativa dell'amministrazione statale in ambito regionale e sub-regionale.

Secondo il complesso normativo che li riguarda (d.lgs. n. 300/1999, art. 11; d.P.R. 17 maggio 2001, n. 287), avrebbero dovuto confluire negli UTG le preesistenti articolazioni periferiche dei ministeri, peraltro con rilevanti eccezioni costituite, per un verso, delle strutture territoriali delle agenzie e, per altro verso, degli apparati periferici di alcuni fra i maggiori ministeri (economia e finanze, istruzione, beni e attività culturali), nonché dei "ministeri d'ordine" diversi dal Ministero dell'interno (difesa, giustizia).

Nella realtà, tali uffici (che hanno – peraltro – modificato la loro denominazione in quella di Prefetture-UTG: l. 30 luglio 2002, n. 189) continuano ad operare nell'esercizio delle funzioni tradizionalmente proprie delle prefetture, solo in alcune province avendo assorbito le funzioni e le strutture degli uffici periferici dello Stato diversi da quelli di cui s'è detto.

---

21 maggio 2002, n. 18.

[10] Art. 3 l. n. 3/2003.

[11] Sez. contr. Stato (gestione), n. 18/2002, cit. I contenuti della ricognizione sono stati, altresì, riassunti nella *Relazione* dello scorso anno, cap. IV, par. 2.3.

Inoltre, le articolazioni periferiche di alcuni ministeri sono state, in alcuni casi, addirittura rafforzate, 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.

2.4 Numerosi, nel periodo in esame, i regolamenti ministeriali che hanno definito – a norma dell'art. 14 d.lgs. n. 165/2001 (già art. 14 d.lgs. n. 29/1993, nel testo modificato dal d.lgs. n. 80/1998)[12] – la struttura e la dotazione di personale dei gabinetti ministeriali, ora "uffici di diretta collaborazione dei ministri", deputati ad assolvere le funzioni di supporto all'attività dei vertici politici nell'esercizio dei loro poteri di indirizzo e controllo sull'amministrazione [13].

Il potenziamento di tali uffici è stato reso necessario – com'è noto – dall'affermazione del principio di netta distinzione fra i poteri (e le responsabilità) degli organi di direzione politico-amministrativa e i poteri (con le connesse responsabilità) dei dirigenti, titolari esclusivi della gestione amministrativa, economica e tecnica delle strutture e dei programmi loro affidati. I gabinetti ministeriali hanno, pertanto, abbandonato la fisionomia di uffici "che collaborano all'opera personale del ministro" (art. 5 RD legge n. 1100/1924), per divenire veri e propri uffici di *staff*, con il compito di istruire e predisporre quanto è necessario a definire obiettivi, priorità, piani e programmi, ad emanare le conseguenti direttive generali per l'attività amministrativa e per la gestione, a ripartire fra i dirigenti le risorse finanziarie e umane, a verificare che i risultati dell'attività amministrativa e della gestione corrispondano agli indirizzi impartiti.

Senonché, alle consistenti dimensioni acquisite dagli "uffici di diretta collaborazione" non sembrano corrispondere un'accresciuta qualità né delle "note preliminari" agli stati di previsione della spesa dei singoli ministeri (che dovrebbero esporre le "politiche" perseguite dalle diverse amministrazioni), né delle direttive generali per l'azione amministrativa (sia pure con talune eccezioni), né dei sistemi di monitoraggio e valutazione dell'attività amministrativa (solo in alcuni ministeri compiutamente attivati) (v. *infra*, par. 4).

2.5 Per corrispondere alla necessità di assicurare coordinamento e coesione, soprattutto nei ministeri di maggiori dimensioni, all'esercizio delle funzioni amministrative, la l. 26 marzo

---

[12] Già art. 14 d.lgs. n. 29/1993, nel testo introdotto dal d.lgs. n. 80/1998.

[13] Gli uffici di cui si parla sono qualificati dalle norme come uffici strumentali all'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo proprie dei ministri; funzioni che, a norma dell'art. 4 d.lgs. n. 165/2001, consistono nel fissare gli obiettivi e i programmi da realizzare, nonché nel verificare che i risultati della gestione corrispondano all'indirizzo ricevuto dall'amministrazione.

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 viene 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.

Il ruolo dei vice-ministri è stato, poi, rafforzato con l'attribuzione ad essi di una specifica struttura organizzativa, costituita da "uffici di diretta collaborazione" che possono comprendere una segreteria, un segretario particolare, una segreteria tecnica, un gabinetto e un ufficio legislativo, un ufficio stampa e, se necessario, un ufficio per gli affari internazionali[14].

Risultano attualmente nominati sei vice-ministri: due nel Ministero dell'economia e delle finanze, uno nel Ministero delle attività produttive, uno nel Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, due nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

3. Continua: la Presidenza del Consiglio dei ministri.

3.1 L'organizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri è stata oggetto, in attuazione del d.lgs. n. 303/1999, di misure che vengono esaminate nel pertinente capitolo della presente *Relazione*.

In questa sede, è sufficiente rilevare come, per effetto del d.lgs. n. 303/1999, la Presidenza del Consiglio avesse assunto la fisionomia di vero e proprio ufficio servente del Presidente del Consiglio nell'esercizio delle sue funzioni costituzionali di direzione della politica generale del governo, nonché di indirizzo politico e amministrativo. Il tal senso, i compiti e le strutture della Presidenza hanno subìto un processo di "essenzializzazione", con il trasferimento ad una serie di ministeri dei numerosi dipartimenti "operativi" o "gestionali" che, nel tempo, avevano trovato collocazione presso di essa.

Numerosi provvedimenti legislativi hanno, tuttavia, riportato nella Presidenza del Consiglio funzioni e strutture amministrative che erano state, come accennato, assegnate ad altri ministeri. Così, è stato ricostituito il Dipartimento della protezione civile (con corrispondente soppressione dell'Agenzia di protezione civile)[15]; sono stati istituiti il Dipartimento per lo

[14] Art. 3 l. 6 luglio 2002, n. 137.

[15] Da osservare che la materia "protezione civile" è oggetto, dopo il nuovo titolo V (parte seconda) Cost., di potestà

sviluppo delle economie territoriali[16] e il Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie[17], alle cui dipendenze è stata inoltre posta l'Agenzia nazionale per l'innovazione tecnologica (che ha sostituito l'Agenzia per l'informatica nella pubblica amministrazione-AIPA) [18]; sono stati istituiti l'Ufficio nazionale per il servizio civile, con soppressione dell'Agenzia per il servizio civile[19], e il Dipartimento nazionale per le politiche antidroga[20]. Infine, ha accresciuto le sue competenze il Dipartimento per l'informazione e l'editoria[21].

Ancora, è stato riportato nella Presidenza del Consiglio il Dipartimento degli italiani nel mondo (in precedenza trasferito al Ministero degli affari esteri[22]) e altrettanto è previsto per il Dipartimento delle pari opportunità[23].

Infine, è stato istituito, alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio, l'Alto commissario per la prevenzione e il contrasto alla corruzione ed alle altre forme di illecito all'interno delle pubbliche amministrazioni (ma con compiti e organizzazione demandati ad un apposito regolamento)[24].

Si assiste, quindi, all'affermarsi di una tendenza normativa di segno opposto a quella indicata dal d.lgs. n. 303/1999, talché un complesso di settori e interventi sono tornati o si accingono a tornare nella gestione diretta della Presidenza del Consiglio.

3.2 Altre modifiche organizzative hanno interessato le strutture della Presidenza del Consiglio deputate a migliorare la qualità della legislazione, dopo la positiva sperimentazione dell' "analisi di impatto della regolazione" (AIR) e dell' "analisi tecnico-normativa" (ATN), realizzata in seguito all'istituzione, nel 2000, di appositi gruppi di lavoro.

In effetti, la razionalizzazione normativa (attraverso la delegificazione, lo snellimento dei procedimenti amministrativi, l'eliminazione delle antinomie normative) e la riduzione della complessità della legislazione rappresentano un fattore di prim'ordine per il miglioramento dell'efficienza amministrativa, anche in termini di celerità dei processi decisionali e di semplificazione delle strutture ad essi preposte.

Nel richiamare, in proposito, le considerazioni formulate nelle relazioni degli scorsi anni, si deve osservare che i compiti preordinati al conseguimento delle menzionate finalità sono stati

---

legislativa concorrente fra Stato e regioni: art. 117, comma 3.

[16] Dpcm 9 agosto 2001, in G.U., serie gen., 18 agosto 2001, n. 191.

[17] Dpcm 27 settembre 2001, in G.U., serie gen., 17 ottobre 2001, n. 242.

[18] Art. 27, comma 10, l. 16 gennaio 2003, n. 3.

[19] Art. 7 l. 6 marzo 2001, n. 64; art. 3 l. n. 3/2003.

[20] Dpcm 15 novembre 2001 e d.p.c.m. 15 febbraio 2002.

[21] Art. 6 d.l. 12 giugno 2001 n. 217, conv. dalla l. 3 agosto 2001, n. 317.

[22] Art. 10 d.lgs. n. 303/1999.

[23] Art. 13, comma 2, lett. *b*, l. n. 137/2002.

ripartiti, dalla l. n. 137/2002, tra il Dipartimento della funzione pubblica e il Dipartimento degli affari legislativi e giuridici della Presidenza del Consiglio. Al primo è attribuita tutta la competenza in materia di semplificazione di norme e procedure (ma è appena il caso di rammentare che, ai sensi dell'art. 116, comma 6, Cost., lo Stato, nelle materie non devolute alla sua competenza legislativa esclusiva, non dispone di competenza regolamentare, sicché i procedimenti da semplificare con norme regolamentari "delegificanti" non potranno essere se non quelli relativi a materie di competenza esclusiva dello Stato); presso il secondo, un apposito servizio si occuperà dell'analisi di impatto della regolamentazione (AIR) ed un altro servizio avrà il compito di predisporre sistemi informatici di documentazione giuridica a beneficio delle pubbliche amministrazioni e dei cittadini.

Al primo dei due uffici spetterà, altresì, di aggiornare i regolamenti di attuazione della l. n. 241/1990, relativi ai termini ed ai responsabili dei procedimenti amministrativi, in gran parte emanati prima del 1994 e privi, perciò, di ogni prescrizione o riferimento ai procedimenti introdotti dalle leggi approvate nell'ultimo decennio.

3.3 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. 303/1999, secondo cui i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri relativi al proprio 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, l. n. 400/1988 e dall'art. 3 l. n. 20/1994[25].

L'art. 9, comma 7, d.lgs. n. 303 cit. è stato, quindi, annullato dalla Corte costituzionale [26], 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.

---

[24] Art. 1 l. n. 3/2003.
[25] Sez. contr. Stato 5 maggio 2000, n. 39, e 23 maggio 2000, n. 48.
[26] Sent. 29 maggio 2002, n. 221.

4. Continua: i controlli interni, la dirigenza, i trasferimenti di personale al sistema delle autonomie. I problemi aperti.

4.1 Nel contesto della riforma amministrativa, un ruolo di primaria importanza è rivestito dalla disciplina delle "note preliminari" al bilancio preventivo, delle "direttive generali" per lo svolgimento dell'azione amministrativa e dei "controlli interni strategici", ai quali spetterebbe di verificare l'attuazione amministrativa dei programmi di spesa predisposti dai ministri e approvati dal Parlamento, rendendo altresì effettiva la distinzione – ormai da un decennio proclamata dalle norme – fra le responsabilità di indirizzo e controllo, proprie dei ministri, e le responsabilità per i risultati della gestione, intestate ai dirigenti[27]. Su tali versanti, le realizzazioni sono risultate, tuttavia, di scarso rilievo, al punto che la Presidenza del Consiglio ha dovuto ripetutamente richiamare i ministri ad elaborare correttamente le "note preliminari" e le "direttive" ed a costruire un'idonea rete di controlli interni, comprensivi dei controlli direzionali e della valutazione dei dirigenti.

Con riguardo, poi, alla generalità dei controlli interni, il primo rapporto del "Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato"[28] e le analisi compiute dalla Corte[29] hanno avuto modo di riscontrare una situazione generalizzata di insufficienze e inadempienze rispetto alle prescrizioni contenute nel d.lgs. n. 286/1999.

Entrambe le fonti concordano nel valutare del tutto insoddisfacente la situazione dei controlli di gestione, che soffrono di indeterminatezza e approssimazione per carenza di cultura aziendalistica fra i loro addetti, per la mancata elaborazione di idonei indicatori di efficienza ed economicità e, ancora, per l'assenza di correlazioni fra le risorse attribuite ai "centri di responsabilità amministrativa" e gli obiettivi ad essi assegnati; la Corte ha rilevato, altresì, non solo il persistere 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.

Gli stessi controlli di regolarità amministrativa e contabile sono lontani dall'essere costruiti secondo gli schemi aziendalistici dell'*internal auditing* richiamati dal d.lgs. n.

---

[27] Nella nota preliminare, ciascun ministro espone (dovrebbe esporre, secondo le norme) gli obiettivi che intende conseguire, gli *standard* dei servizi e degli interventi da realizzare, gli indicatori di efficacia ed efficienza con i quali si propone di misurare, anche in corso di esercizio, i risultati di gestione della sua amministrazione. In questo modo, il Governo espone al Parlamento il suo programma di entrata e di spesa, con l'illustrazione della *policy* di ciascun ministero; per il che, chiede al Parlamento la 'provvista finanziaria' mediante l'approvazione del bilancio. Quindi, ciascun ministro avvia la sua gestione annuale, impartendo ai suoi dirigenti le direttive generali per lo svolgimento dell'azione amministrativa (*id est,* per l'attuazione del programma) e rimette ad essi la gestione degli interventi e delle risorse, riservandosi – come accennato – di esercitare il controllo sull'attuazione degli indirizzi impartiti, sulla gestione delle risorse assegnate, sullo stato di avanzamento del programma.

[28] *I controlli interni nei ministeri. Primo rapporto*, Roma, 2001.

[29] Sez. contr. Stato (gestione), 28 maggio 2002, n. 19, sulla quale v. pure la *Relazione* dello scorso anno, cap.IV, par.

286/1999.

Quanto ai controlli strategici, i vertici politici hanno mostrato, inizialmente, scarsissimo interesse alla loro attivazione, sottovalutando "il valore aggiunto che il sistema dei controlli può portare all'efficacia dell'indirizzo politico"[30]; la recente costituzione dei relativi servizi nella quasi totalità dei ministeri non è stata accompagnata dalla dotazione di strutture e supporti adeguati, mentre restano da costruire i circuiti informativi fra le diverse strutture di controllo, anche mediante idonei sistemi informatici, per assicurare il monitoraggio dei programmi e l'elaborazione dei numerosi dati necessari alle attività di controllo[31].

Infine, la valutazione dei dirigenti non è stata attuata (salvo eccezioni nella Presidenza del Consiglio dei ministri e nei ministeri dell'economia e delle finanze, dell'interno, delle infrastrutture e dei trasporti), onde il menzionato documento del Comitato scientifico della Presidenza del Consiglio ha dovuto constatare che le norme esistenti "regolamentano in dettaglio un procedimento 'fantasma' di cui non esistono, se non eccezionalmente, sperimentazioni pratiche"[32].

Ben opportunamente, pertanto, il Presidente del Consiglio, 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 (richiamando l'attenzione sul fatto che essi 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") e, 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)[33]. Gli esiti di tale raccomandazione non sono noti, ma il successivo rapporto del menzionato Comitato tecnico-scientifico (2003) rileva una generale insufficienza nell'organizzazione e nell'attività di tutti i controlli interni, benché riscontrando taluni miglioramenti rispetto al passato [34].

Così, quanto al controllo di gestione, il rapporto denuncia una situazione di complessiva arretratezza e di sostanziale inattuazione delle prescrizioni normative, aggravata dall'inadeguatezza numerica del personale addetto (ad eccezione che nel Ministero

4; da ultimo, Sez. contr. Stato (gestione), 7 maggio 2003, n. 15.

[30] *I controlli interni nei ministeri. Primo rapporto*, cit., cap. I, par. 4.

[31] Sez. contr. Stato (gestione), n. 15/2003, cit.

[32] *I controlli interni nei ministeri. Primo rapporto*, cit., cap. II, par. 2.

[33] Direttiva 15 novembre 2001, in G.U., serie gen., 22 gennaio 2002, n. 18.

[34] Presidenza del Consiglio dei ministri. Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei*

dell'economia e delle finanze) e dal diffuso disorientamento dello stesso personale, che non sempre ha le competenze per affrontare l'esperienza e non gode di un'adeguata legittimazione da parte degli organi di vertice[35]. I contenuti del controllo, poi, si risolvono quasi esclusivamente nel monitoraggio della spesa e si esauriscono, perciò, in una dimensione essenzialmente finanziaria. Solo in alcuni casi il monitoraggio si estende all'avanzamento dei progetti indicati nella direttiva del ministro e altrettanto sporadicamente si riscontrano forme di rendicontazione interna, utili al bilanciamento ed al riassetto delle risorse, in una "logica di correlazione risorse-obiettivi-risultati che, seppure in forme non ancora particolarmente complesse e sofisticate, individua un potenziale percorso virtuoso verso il controllo direzionale"[36].

Situazione non più avanzata è quella del controllo strategico, a proposito del quale il rapporto richiama le amministrazioni ad attuare correttamente i presupposti del suo funzionamento: in primo luogo, l'impostazione del "processo di programmazione", mediante il quale, da una parte, il vertice politico definisce gli obiettivi strategici, i programmi e le priorità dell'azione amministrativa e, dall'altra, i dirigenti identificano i percorsi operativi per il raggiungimento degli obiettivi e dei risultati che essi sono impegnati a conseguire, tenuto conto delle risorse (umane, finanziarie, tecnologiche) disponibili; in secondo luogo, l'efficienza del servizio di controllo interno (SECIN), che costituisce lo *staff* tecnico a disposizione del ministro per attivare e presidiare il processo di programmazione; in terzo luogo, la professionalità delle risorse umane impegnate nel processo di programmazione e, in particolare, nei SECIN, fra i cui addetti tuttora prevale una formazione di tipo giuridico-amministrativo, mentre del tutto marginali sono le professionalità economico-organizzative[37]. In mancanza di tali presupposti, le amministrazioni – osserva il rapporto – finiscono per considerare il processo di programmazione "come un mero adempimento formale, destinato a tradursi in un semplice spreco di risorse"[38]; donde una qualità "decisamente bassa" della stessa programmazione, con ovvi riflessi sulla coerenza delle direttive rispetto alle finalità cui esse dovrebbero assolvere.

---

ministeri. Stato e prospettive. Secondo rapporto, Roma, 2003, par. 6,7.

[35] Presidenza del Consiglio dei ministri. Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri*, cit., par. 5.

[36] Presidenza del Consiglio dei ministri. Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri*, cit., par. 5.

[37] Osserva peraltro il rapporto che, rispetto a questa situazione generale, la composizione dei Se.c.in. è stata, in alcuni ministeri (in particolare, in quelli della difesa, del lavoro e delle politiche sociali, della giustizia, della salute) recentemente modificata.

[38] Presidenza del Consiglio dei ministri. Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *Processi di programmazione strategica e controlli interni nei ministeri*, cit., par. 6.1.

Da ultimo, la direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 8 novembre 2002[39], preso atto delle criticità emerse in sede di applicazione della precedente direttiva 15 novembre 2001, ha definito ulteriori indirizzi di armonizzazione dei processi di programmazione strategica e proseguito nell'azione di orientamento a migliorare la qualità delle direttive dei ministri in termini di coerenza interna ed esterna, di chiarezza espositiva, di loro concreta applicabilità.

La direttiva individua analiticamente e definisce le singole fasi del procedimento per la predisposizione omogenea delle direttive ministeriali, quale risultato del confronto tra vertice politico e vertice amministrativo. La sequenza procedimentale è così articolata: formulazione, da parte dei ministri, delle priorità politiche, individuate sulla base dei documenti di programmazione (fase discendente); proposta, formulata dai titolari dei Centri di responsabilità amministrativa, degli obiettivi strategici (articolati in obiettivi operativi da tradurre in programmi di azione), previa verifica delle risorse umane finanziarie e materiali (fase ascendente); consolidamento degli obiettivi attraverso l'emanazione della direttiva.

La direttiva indica altresì la necessità di proseguire ed intensificare le linee di azione finalizzate a realizzare le politiche intersettoriali concernenti la semplificazione amministrativa, l'informatizzazione delle amministrazioni, la razionalizzazione della spesa e il miglioramento della qualità dei servizi.

Delinea, inoltre, i compiti del SECIN nell'ambito del processo di programmazione, aggiungendo che "le amministrazioni devono dotarsi di efficaci sistemi di valutazione dei dirigenti (...), nonché dei sistemi di controllo, base propedeutica indispensabile per la corretta e puntuale valutazione".

Individua infine le caratteristiche qualitative – coerenza interna e coerenza esterna - delle Direttive ministeriali, richiamando l'attenzione delle amministrazioni sull'esigenza di incentivare le attività formative della dirigenza in materia di programmazione e di dotare i Servizi di controllo interno di professionalità gestionali e organizzative.

Quanto, infine, alla valutazione dei dirigenti, la direttiva richiama nuovamente la necessità di introdurre – sia pure in via sperimentale – efficienti sistemi di valutazione dei dirigenti, con obbligo per ogni amministrazione di presentare al Dipartimento della funzione pubblica, entro il 31 dicembre 2003, una dettagliata relazione sull'esperienza maturata.

A sua volta, il Comitato tecnico-scientifico si riserva di adottare iniziative per sostenere le amministrazioni nella fase di avvio dei sistemi di valutazione.

---

[39] "Indirizzi per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali dei ministri per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2003", in G.U., serie gen., 3 gennaio 2003, n. 2.

4.2 Sempre secondo il menzionato rapporto, la dotazione di personale dei SECIN è, al 2002, di 230 persone (di cui 35 negli organi di direzione, e le altre – fra cui 4 consulenti esterni – nelle strutture di supporto), con un costo stimato di circa dieci milioni di euro l'anno (esclusi il costo del tempo impiegato dalle strutture di *line* per corrispondere con i SECIN ed i costi delle risorse strumentali).

4.3 Nelle amministrazioni dello Stato, le attività di controllo strategico e di valutazione dei dirigenti dovrebbero culminare, annualmente, in una relazione – ad opera di ciascun servizio di controllo interno – "sui risultati delle analisi effettuate, con proposte di miglioramento della funzionalità delle amministrazioni" (art. 6, comma 3, d.lgs. n. 286/1999); ma si tratta di un adempimento che è, ad oggi, quiescente.

Inoltre, i servizi potrebbero svolgere, di propria iniziativa o su richiesta del ministro, analisi su politiche e programmi specifici dell'amministrazione e fornire indicazioni e proposte sulla sistematica generale dei controlli interni nell'amministrazione; anche tale compito attende di essere esercitato.

4.4 Una componente di primaria importanza per la riforma dei ministeri è stata costituita, nella legislazione del periodo in esame, dall'introduzione di una riforma della dirigenza improntata alla regola della distinzione fra "politica" e "amministrazione" (d.lgs. n. 80/1998), con l'instaurazione di un vincolo fra il vertice politico e l'alta dirigenza che, senza contraddire al principio di imparzialità dell'amministrazione e di autonomia dei dirigenti, imponeva a questi di rispondere ai ministri circa la realizzazione dei programmi e degli obiettivi loro assegnati; il tutto, con le garanzie derivanti da un sistema di valutazione imperniato sulla verifica dei risultati conseguiti e sull'accertamento dell'eventuale "responsabilità dirigenziale" per mancato raggiungimento degli obiettivi e/o per inosservanza delle direttive impartite dai ministri (art. 21 d.lgs. n. 29/1993, nel testo modificato dal d.lgs. n. 80/1998).

In questo quadro, la temporaneità degli incarichi (minimo due, massimo sette anni) era funzionale alla verifica dei risultati conseguiti, in vista della conferma o della revoca dei dirigenti. Ma tali verifiche sono mancate, onde è venuto meno un elemento cardine di quella "cultura del risultato" che costituiva il motivo portante dell'intera riforma della dirigenza.

Si deve aggiungere che la legge del 2002, avendo eliminato il termine minimo (due anni) di durata degli incarichi, ha accentuato il carattere fiduciario delle nomine, senza accompagnarlo con la valutazione oggettiva dell'attività svolta dai dirigenti; il che rischia di compromettere la essenziale distinzione fra responsabilità di indirizzo politico-amministrativo e responsabilità di

gestione, cui è rimessa dal legislatore la tutela dell'imparzialità dell'amministrazione.

Sulla nuova disciplina della dirigenza statale (legge n. 145/2002) ci si sofferma nel capitolo sul "Personale".

Quanto ai suoi effetti sul piano dell'organizzazione amministrativa, mette conto richiamare, in questa sede, come la cessazione automatica dei più elevati incarichi dirigenziali alla data di entrata in vigore della legge abbia determinato un consistente ricambio negli uffici di vertice delle amministrazioni, con la nomina di 126 nuovi titolari di uffici dirigenziali generali (equivalenti ad oltre il 35% degli incarichi dirigenziali generali complessivamente conferibili) e 29 rimozioni (pari al 7% circa del totale) con assegnazione di un incarico di studio e corresponsione, per un anno, del trattamento economico equivalente a quello in precedenza percepito.

4.5 Resistenze allo snellimento degli apparati ministeriali sono rese evidenti anche dalla problematica operazione di trasferimento del personale statale al sistema delle autonomie, in esito al conferimento di funzioni realizzato alla fine degli anni Novanta.

Nel 1999, la quantificazione ufficiale di circa 23.000 unità di personale statale da destinare a regioni ed enti locali fu recepita nella decisione – assunta con i d.p.c.m. emanati soprattutto nel 2000 e nel 2001 – di trasferire 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, risultavano 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)[40].

Al 31 gennaio 2003, il personale da trasferire risulta rideterminato in 11.868 unità, delle quali 9.271 (pari al 78,1%) effettivamente assegnato a regioni ed enti locali[41]. Rispetto alle 21.000 unità complessivamente coinvolte nel processo di trasferimento, le 11.868 unità di cui si parla costituiscono, peraltro, il 44,1%[42].

---

[40] Cfr. Isae, *Rapporto trimestrale*, Roma, aprile 2002, 108.

[41] Dei 9.271 dipendenti trasferiti, oltre la metà (5.639 unità) appartiene alle Direzioni regionali e provinciali del lavoro ed alle Agenzie per l'impiego e soltanto 3.632 i dipendenti di altre amministrazioni: Isae, *Rapporto annuale sull'attuazione del federalismo*, Roma, 2003, 28.

[42] Isae, *Rapporto annuale*, cit., 26.

Ne discende che, per oltre la metà del personale individuato, non si è dato avvio ad alcuna procedura di trasferimento, prevedendosi, almeno per una quota delle unità interessate, una forma di "compensazione" in termini di risorse finanziarie da trasferire[43].

Quanto al personale con qualifica dirigenziale (meno dell'1% del personale complessivamente da assegnare), 27 unità su 67 (40%) sono state assegnate e, di esse, soltanto 26 sono state effettivamente trasferite (alle amministrazioni regionali)[44].

Si può dire, pertanto, che gli effetti del decentramento amministrativo sull'assetto delle amministrazioni centrali risultano, ad oggi, relativamente modesti, laddove la legge n. 59/1997 aveva indicato – fra i criteri direttivi per l'attuazione del decentramento – il ridimensionamento dell'intera amministrazione per ministeri.

4.6 Le riforme di cui s'è detto hanno dato, dunque, risultati solo in parte coincidenti con quelli attesi.

La riorganizzazione dei ministeri, lungi dall'aver determinato una riduzione degli uffici e delle posizioni dirigenziali, ha prodotto – come osservato già nella Relazione dello scorso anno – un consistente aumento degli uni e delle altre (il fenomeno è particolarmente evidente nei ministeri dei beni e delle attività culturali[45], dell'ambiente e della tutela del territorio[46], dell'istruzione dell'università e della ricerca[47]; v. pure i capitoli di questa Relazione dedicati a tali ministeri). "Note preliminari" e "direttive" sono tuttora lontane (con eccezioni) da un livello qualitativo soddisfacente, con la conseguenza che i ministri hanno continuato ad occuparsi di gestione amministrativa. Dei controlli interni sono state ripetutamente rilevate carenze e insufficienze nella gran parte dei ministeri. I dirigenti non hanno ricevuto valutazioni di *performance*, né si registrano casi nei quali le amministrazioni abbiano fatto valere la responsabilità dirigenziale. Gli "uffici di diretta collaborazione", piuttosto che coadiuvare i ministri nel definire programmi di azione ("politiche pubbliche") e nell'impartire indirizzi alle amministrazioni (verificandone l'attuazione), si sono sovrapposti, in fatto, alle sue strutture operative, rendendo problematica la distinzione dei ruoli fra "politica" e "amministrazione" sotto il profilo dell'autonomia e della responsabilità dei dirigenti per le loro scelte di gestione.

Si deve aggiungere che diversi ministeri, costituiti mediante fusione con strutture prima appartenenti ad altri ministeri[48], risultano tutt'oggi, malgrado la loro formale riorganizzazione,

---

[43] Isae, *Rapporto annuale*, cit., 26 s.
[44] Isae, *Rapporto annuale*, cit., 28.
[45] Cfr. d.p.r. 29 novembre 2000, n. 441.
[46] Cfr. d.p.r. 3 novembre 1999, n. 549.
[47] Cfr. d.p.r. 6 novembre 2000, n. 347; d.p.r. 1 dicembre 1999, n. 477.
[48] Cfr., in particolare, il d.p.r. 26 marzo 2001, n. 175, relativo al Ministero delle attività produttive; il d.p.r. 26 marzo

dalla mera giustapposizione e sommatoria degli apparati preesistenti[49], mentre alcune agenzie ad essi collegate non sono state – come detto – neppure istituite.

5. L'organizzazione dei ministeri e della Presidenza del Consiglio dei ministri dopo la riforma costituzionale del 2001.

5.1 La nuova dislocazione di poteri legislativi e funzioni amministrative realizzata dalla riforma del titolo V (parte seconda) Cost. è destinata ad incidere in profondità anche nell'organizzazione dell'amministrazione statale. Questa, da una parte, non è più legittimata all'esercizio di funzioni ormai interamente devolute al sistema delle autonomie; dall'altra, resta titolare delle funzioni amministrative corrispondenti alle potestà legislative dello Stato nelle materie (indicate, oltre che nell'art. 117, nuovo testo, Cost., nella parte I e negli altri titoli della parte II Cost.) che riflettono interessi generali e indivisibili della Repubblica, nonché in quelle di cui occorra assicurare – secondo il principio di sussidiarietà – l'unitarietà dell'esercizio[50], ovvero che ineriscono alla difesa dell'unità giuridica ed economica della Repubblica e all'osservanza degli obblighi internazionali e comunitari.

Si rende necessario, pertanto, provvedere "al ridimensionamento, alla riorganizzazione, alla riconversione e alla riqualificazione di strutture che debbono oramai considerarsi trasformate nei compiti e nelle funzioni"[51], onde il Governo è stato delegato ad esercitare, entro il gennaio 2004, un'ampia delega legislativa per la riforma dell'amministrazione statale, degli enti e organismi pubblici, degli strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività amministrativa (legge n. 137/2002). E', altresì, avviso del Governo che tale operazione debba essere conclusa in un tempo "ragionevolmente non troppo diluito, al fine di assicurare certezze, efficienza e funzionalità ai soggetti dei rapporti amministrativi" e debba essere accompagnata "dalla definizione e dalla delimitazione – possibilmente concordata

---

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; i d.p.r. 1 dicembre 1999, n. 477 e 6 novembre 2000, n. 347, relativi al provvisorio riordino – rispettivamente – del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e del Ministero della pubblica istruzione. Non risulta a tutt'oggi emanato il regolamento organizzativo del Ministero dell'economia e delle finanze (a parte quelli "transitori" relativi all'ex Ministero del tesoro e all'ex Ministero delle finanze).

[49] E' significativo, al riguardo, che tutti i ministeri risultanti da operazioni di accorpamento di preesistenti ministeri o di loro parti siano presenti in Internet con "siti" che identificano non la struttura attuale ma quelle preesistenti.

[50] Cfr. l'art. 6 d.d.l. A.S., XIV legislatura, 1545-B ("Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"): "Lo Stato e le regioni, secondo le rispettive competenze, provvedono a conferire le funzioni amministrative, da loro esercitate alla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, attribuendo a province, città metropolitane, regioni e Stato soltanto quelle di cui occorra assicurare l'*unitarietà di esercizio*, per motivi di buon andamento, efficienza o efficacia dell'azione amministrativa ovvero per motivi funzionali o economici o per esigenze di programmazione o di omogeneità territoriale, ecc.".

[51] Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *Relazione al Parlamento sullo stato*

– delle competenze specifiche statali e regionali nelle materie classificate a legislazione concorrente; ciò, in quanto "anche da tali determinazioni conseguiranno le decisioni circa le strutture organizzative-funzionali degli apparati ministeriali, e comunque a carattere statale, a livello centrale e periferico"[52].

5.2 La legge n. 137/2002 ha ricevuto una prima applicazione per effetto del d.lgs. 6 dicembre 2002, n. 287, che ha, da una parte, modificato l'organizzazione dei ministeri fissata dal d.lgs. n. 300/1999 secondo il modello alternativo "per dipartimenti" e "per direzioni generali"; dall'altra, ha riordinato le funzioni e l'organizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (peraltro non investito dalla riforma del titolo V Cost.), onde scontare la costituzione dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici-APAT [53].

Quanto al primo aspetto, viene stabilito che la figura del segretario generale – fermi restando i compiti in precedenza stabiliti[54] – può essere istituita solo nei ministeri in cui le strutture di primo livello siano costituite da direzioni generali. In realtà, anche la disposizione modificata prevedeva che tali ministeri fossero muniti di segretario generale; ma, ora, tale necessità è abolita, rimettendosi al Governo – in sede di regolamenti organizzativi – la valutazione dell'opportunità di istituire o meno la figura del segretario.

E' stato, di conseguenza, introdotto un nuovo modello di organizzazione dei ministeri, che lo avvicina – in ultima analisi – al modello "per dipartimenti" e che non trova giustificazione diversa da quella di consentire la diretta dipendenza dei direttori generali dal ministro, cui spetteranno, pertanto, i compiti di coordinamento e vigilanza altrimenti propri del segretario generale.

Al di là di questi aspetti, la parte più impegnativa della delega legislativa è quella che riguarda – come accennato – la "traduzione" sul versante organizzativo delle modifiche ordinamentali recate dal nuovo titolo V (parte seconda) Cost.

---

della pubblica amministrazione nel 2000 e nel 2001, Roma, 2003, cap. I, par. 1.2.

[52] Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *Relazione al Parlamento*, cit., *ibidem*.

[53] Sulla quale v., da ultimo, il d.p.r. 8 agosto 2002, n. 207.

[54] A norma dell'art. 6, comma 2, d.lgs. n. 300/1999, il segretario generale, che opera lalle dipendenze del ministro, "assicura il coordinamento dell'azione amministrativa, provvede all'istruttoria per l'elaborazione degli indirizzi e dei programmi di competenza del ministro, coordina gli uffici e le attività del ministero, vigila sulla loro efficienza e rendimento e ne riferisce periodicamente al ministro" .

6. L'organizzazione amministrativa nelle leggi finanziarie 2002 e 2003.

Disposizioni a contenuto organizzativo, specificamente finalizzate alla razionalizzazione ed al contenimento della spesa, sono contenute nelle leggi finanziarie 2002 e 2003.

La prima si propone – fra l'altro – di limitare i finanziamenti statali agli enti pubblici (in misura crescente dal 2002 al 2004: 2 per cento, 4%, 6%), di ridurre – in prospettiva – il numero di questi enti e di razionalizzare, sempre a fini di contenimento della spesa, l'acquisto di beni e servizi da parte delle pubbliche amministrazioni.

Lo sfoltimento degli enti pubblici avverrà mediante l'accorpamento (o il riaccorpamento) di enti con amministrazioni statali, la fusione tra enti che svolgono attività analoghe o complementari, la privatizzazione di altri enti mediante trasformazione in società per azioni o in fondazioni private, la soppressione e messa in liquidazione di enti inutili. E' previsto che un "regolamento delegificante" (*ex* art. 17, comma 2, legge n. 400/1988) individui gli enti da fondere, trasformare o sopprimere, secondo tre criteri direttivi: la riduzione della spesa di funzionamento delle amministrazioni, l'incremento della loro efficienza, il miglioramento dei servizi al pubblico. Si tratta, peraltro, di operazione ormai ricompresa in quella di riordino degli enti pubblici nazionali, di cui alla delega legislativa per la riforma dell'organizzazione del Governo (legge n. 137/2002).

La privatizzazione degli enti è 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[55].

Il contenimento della spesa nell'acquisto di beni e servizi è oggetto di entrambe le leggi finanziarie, con misure che mirano soprattutto a favorire l'adesione delle amministrazioni non statali alle convenzioni stipulate con operatori privati dalla CONSIP S.p.A. (società a totale partecipazione del Tesoro) e fondate su ordini "aperti" all'accettazione di tutte le amministrazioni interessate.

Alla stessa finalità di controllo della spesa è intesa la serie di prescrizioni, contenute nella legge finanziaria 2003, che riducono fortemente la possibilità di ricorso alla trattativa privata, affidando alla Corte un compito di monitoraggio dei contratti così conclusi (si v., in questo

[55] 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". Un'altra esclusione riguarda gli enti della Difesa, peraltro già riordinati in attuazione di norme inizialmente contenute nella l. 537/1993 e, poi, nel d.lgs. n. 300/1999.
Esclusi dall'operazione di sfoltimento debbono ritenersi, altresì, gli enti che, per il campo di materia nel quale operano, sono transitati, dopo la l. cost. n. 3/2001 ("Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione"), nell'orbita della potestà legislativa regionale, e gli enti che, operando nelle materie di legislazione concorrente, sono

volume, il capitolo dedicato all' "Attività contrattuale").

Infine, le amministrazioni statali sono chiamate ad attuare un ampio programma di esternalizzazioni (peraltro da definire), onde "realizzare economie di spesa e migliorare l'efficienza gestionale". A questo scopo, 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. [56]. 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.

Sarà, comunque, un regolamento a 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.

La citata legge n. 137/2002 ha prorogato di un anno (al luglio 2003) il termine per l'emanazione sia di tale regolamento, sia di quelli previsti dalla legge finanziaria 2002 per accorpare, sopprimere, mettere in liquidazione o trasformare in S.p.A. o in fondazioni di diritto privato enti pubblici, amministrazioni e agenzie (art. 2).

Non sono chiare, tuttavia, le conseguenze della proroga sulla realizzazione dei risparmi, previsti già per il 2002, connessi all'applicazione delle norme di cui s'è detto.

7. Considerazioni conclusive.

Le amministrazioni dello Stato sono state sottoposte, negli ultimi anni, ad un intenso processo di riforme.

In una prima fase, i ministeri hanno ricevuto il contraccolpo – sul piano delle funzioni – del decentramento attuato nel 1998 (soprattutto con il d.lgs. n. 112).

Ha fatto seguito una seconda fase, nella quale sono state definite, dopo un laborioso processo, le risorse umane e finanziarie da trasferire alle regioni e agli enti locali, a corredo

---

soggetti alla legislazione statale nei soli limiti dei "princìpi fondamentali" che questa è autorizzata a porre.

[56] Art. 29, comma, 1, l. 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°*

delle funzioni trasferite. Quindi, sono state ridisegnate le funzioni e le strutture organizzative dei ministeri, anche con una serie di fusioni o accorpamenti di strutture appartenenti a diverse amministrazioni. Il d.lgs. n. 300/1999 ha, pertanto, costituito la prima "legge generale" sull'organizzazione dei ministeri, dando finalmente attuazione all'art. 95, comma 3, Cost.

Fra il 2000 e il 2001, sono state (o avrebbero dovuto essere) ridisegnate le strutture interne dei nuovi ministeri (12, poi 14, rispetto ai 18 precedenti ed ai 22 dei primi anni Novanta), oltre che delle agenzie.

La fase successiva è quella in cui i ministeri hanno ricevuto un ulteriore ridimensionamento in termini di funzioni, ad opera del nuovo titolo V Cost. (l.cost. n. 3/2001), entrato in vigore nel novembre 2001.

A questa fase, ne sta seguendo un'altra, caratterizzata dall'apertura di un nuovo processo di riforma organizzativa, al fine di adeguare l'amministrazione dello Stato all'assetto dello "Stato autonomistico" disegnato dal nuovo titolo V (parte seconda) Cost., ma con la prospettiva di un'ulteriore riforma, determinata dalla proposta di c.d. devoluzione di funzioni statali alle regioni, mediante ulteriori modificazioni al menzionato titolo V.

Il rapido succedersi e l'incalzare degli eventi di riforma (cui si sono aggiunti numerosi interventi "interstiziali" nei diversi settori) hanno fatto sì che le trasformazioni richieste dalle norme siano rimaste, almeno in parte, incompiute e siano, anzi, divenute inattuali per il sopraggiungere di nuove norme.

Come emerge dalla ricognizione effettuata nei capitoli di questa Relazione concernenti i singoli ministeri, solo alcuni di questi hanno adeguato compiutamente la loro organizzazione (e quella delle agenzie collegate) alle linee generali del d.lgs. n. 300/1999, mentre per altri il processo di riordino si è interrotto, o al fine di considerare gli "effetti organizzativi" derivanti dal nuovo titolo V, o per introdurre modificazioni dettate da esigenze che avrebbero potuto trovare accoglimento nell'esercizio della delega legislativa proposta dal Governo nel 2001 (A.C. 1534) ed infine approvata con la l. n. 137/2002.

Tale situazione di complessiva incertezza è, poi, aggravata dall'esistenza di un ingente contenzioso costituzionale fra Stato e regioni circa la delimitazione di confini tra i rispettivi àmbiti funzionali in numerosi settori di amministrazione[57].

Rapporto, Roma, gennaio 2002 (dattiloscritto).

[57] Per una ricognizione delle questioni pendenti, aggiornata al marzo 2003, si v. Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento per gli affari regionali, *Il contenzioso fra lo Stato e le regioni dall'entrata in vigore della riforma costituzionale: giurisprudenza interna e monitoraggio*, Roma, 2003.

Capitolo V

Il personale

1. Sintesi e conclusioni.
2. Il finanziamento della contrattazione collettiva per il quadriennio 2002-2006.
3. La riforma della dirigenza statale.
4. L'evoluzione della spesa per il personale e l'andamento delle retribuzioni.
5. Le altre misure in materia di personale nelle manovre finanziarie per il 2002 e per il 2003. Gli istituti di flessibilità.

1. Sintesi e conclusioni.

1.1 Gli eventi che, nel 2002 e nei primi mesi del 2003, hanno interessato la materia del personale pubblico sono quattro.

Il primo consiste nell'avvio del ciclo di contrattazione collettiva relativo al quadriennio 2002-2005, che registra, finora, il raggiungimento delle intese concernenti il personale dei comparti "ministeri" e "scuola".

Il secondo evento è dato dall'introduzione di nuove misure di controllo sugli effetti di spesa della contrattazione collettiva, al fine di prevenire il debordamento dei relativi oneri dai limiti compatibili con l'evoluzione dei generali equilibri economico-finanziari.

Il terzo riguarda la nuova riforma della dirigenza (la terza in dieci anni), che si è proposta di intervenire su alcuni nodi problematici della precedente disciplina.

L'ultimo – cui si può, in questa sede, soltanto accennare – attiene all'impatto che, sulla materia del personale pubblico, sono destinate ad avere le norme di riforma del titolo V (parte seconda) Cost. e l'ulteriore riforma di tali norme attualmente in discussione.

1.2 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".

A tale relazione, di imminente presentazione, si rinvia per il quadro analitico delle informazioni e delle valutazioni circa la dinamica degli istituti retributivi, l'evoluzione della spesa per il personale e gli oneri "a consuntivo" della contrattazione collettiva per il quadriennio 1998-2001.

1.3 Per altro verso, si può fin d'ora anticipare che restano tuttora disattese le prescrizioni normative che richiedono al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato di elaborare sia una "relazione illustrativa" al conto annuale, sia, 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[1] – che ha fra i suoi compiti proprio quelli di "analisi, verifica e monitoraggio del costo del personale delle amministrazioni pubbliche".

2. Il finanziamento della contrattazione collettiva per il quadriennio 2002-2006.

2.1 Conclusa la tornata contrattuale 1998-2001, per la prima volta senza "effetti di trascinamento" sulla tornata successiva[2], la legge finanziaria 2002 aveva finanziato i rinnovi contrattuali per il personale delle amministrazioni statali (ministeri, aziende autonome, agenzie, scuola) relativamente al biennio economico 2002-2003.

L'onere a regime veniva stimato in 2.300 milioni di euro, comprensivi delle risorse (pari allo 0,5% dell'onere complessivo) destinate alla contrattazione integrativa.

La corrispondente autorizzazione di spesa avrebbe consentito il riconoscimento dell'inflazione programmata per gli anni 2002 e 2003 (1,7% e 1,3 per cento), nonché della maggiore inflazione maturata nel biennio 2000-2001 (2,5 per cento, 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

[1] d.P.R. 28 aprile 1998, n. 154, art. 2, comma 1, lett. *d*.

[2] Cfr. Aran, *Rapporto trimestrale Aran sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti*, n. 3 (marzo 2002), 6.

settore"[3], i menzionati fondi avrebbero dovuto 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.

La legge finanziaria 2002 recava, inoltre, specifiche disposizioni di spesa per il comparto "scuola", in relazione al programma di valorizzazione professionale della funzione docente avviato dalla legge n. 388/2000, nonché per il finanziamento di oneri retributivi per il personale delle forze armate, della carriera diplomatica e della carriera prefettizia.

2.2 Quanto ai comparti "statali", le autorizzazioni di spesa per i rinnovi contrattuali sono state accresciute dalla legge finanziaria 2003 per circa 890 milioni di euro (di cui 315 per il personale in regime di diritto pubblico) relativamente al biennio economico 2002-2003. Inoltre, il finanziamento per il secondo biennio economico (2004-2005) è stato portato a circa 7.350 milioni di euro (di cui circa 2.650 milioni di euro per il personale in regime di diritto pubblico).

L'ammontare delle risorse disponibili, quali risultano dalle leggi finanziarie 2002 e 2003 e – relativamente ai comparti "non statali" – dalle relazioni tecniche ai rispettivi disegni di legge, è specificato nella tabella che segue.

[3] *Documento sulle linee generali e sulle priorità dei rinnovi contrattuali 2002-2005.*

DISPONIBILITÀ FINANZIARIE
PER I RINNOVI CONTRATTUALI 2002-2005
E PER GLI INCREMENTI RETRIBUTIVI DEL PERSONALE
IN REGIME DI DIRITTO PUBBLICO
(riepilogo dalle legge finanziaria 2002 e 2003)

(oneri lordi in milioni di euro)
(in corsivo le cifre di cui alla l.f. 2003)

Comparti "statali"	2002	2003	2004	2005
contrattazione nazionale e integrativa	1.240,48	2.299,85 *577,00*	2.299,85 *579,0*	*579,0*
risorse aggiuntive per il comparto "scuola"	293,24	892,65	1.238,05	
personale in regime di diritto pubblico	780,96	1.426,27 *315,0*	1.472,27 *415,0*	*765,0*
di cui: per forze armate e corpi di polizia	744,18	1.358,22 *285,00*	1.404,22 *385,00*	*735,00*
TOTALE (a carico del bilancio dello Stato)	2.314,68	5.510,77	6.004,17	*1.344,00*
Comparti "non statali" (contrattazione nazionale)	1.224,00	2.247,62 *640,00*	2.247,62 *640,00*	*640,00*
TOTALE GENERALE	3.538,68	8.398,39	8.891,79	*1.984,00*

Al maggio 2003, risultano stipulati gli accordi nazionali relativi al personale dei comparti "ministeri" e "scuola"[4]. Su di essi, la Corte si pronuncerà in sede di "certificazione" dei costi contrattuali.

Sulla contrattazione collettiva concernente i comparti "non statali" influiscono gli effetti che, sulla legittimazione alla contrattazione di livello nazionale, sarebbero determinati, a seconda delle diverse valutazioni, dal nuovo titolo V (parte seconda) Cost., laddove questo rimette alle regioni ed agli enti locali la disciplina della materia organizzativa[5].

2.3 Nel contesto dei rapporti tra finanza statale e finanza regionale-locale, è stabilito, fin dal d.lgs. n. 29/1993 (art. 52, comma 1), che gli oneri per la corresponsione dei miglioramenti economici al personale delle amministrazioni non statali (regioni ed enti locali, servizio sanitario nazionale, enti non economici, enti di ricerca, università) siano posti a carico dei rispettivi bilanci[6]. Di tale norma, la Corte ha sempre sottolineato gli elementi di rischio per gli equilibri della finanza pubblica, dal momento che i menzionati oneri e le relative fonti di

[4] Sui contenuti del contratto relativo al comparto "ministeri" si v. *Aran Newsletter*, 2003, n. 2, 4 ss. e 8 ss.
[5] Si v., sul punto, la *Relazione* dello scorso anno, cap. IV, par. 6.
[6] Si v., ora, l'art. 48, comma 2, d.lgs. n. 165/2001.

copertura non risultano esposti né nelle leggi finanziarie, né in altri documenti di finanza pubblica (salvo che, come da alcuni anni, ma in termini non giuridicamente vincolanti, nelle relazioni tecniche ai disegni di legge finanziaria). Del resto, siccome gli incrementi retributivi per il personale di cui s'è detto non sono decisi dagli enti decentrati, ma seguono, di fatto, il *trend* degli analoghi incrementi autorizzati a favore del personale statale, è stato frequente, in passato, che gli enti richiedessero allo Stato di concorrere con proprie risorse alla spesa derivante dai rinnovi contrattuali. 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 da essi incontrate si ripercuotono, in ultima analisi, sugli andamenti e sugli equilibri della finanza nazionale.

2.4 Il rispetto delle prerogative di autonomia proprie delle regioni e degli enti locali ha determinato, in passato, la scelta di rimettere ai controlli interni di tali enti il compito di segnalare deviazioni o scostamenti rispetto ai parametri di evoluzione della spesa per il personale compatibili con i complessivi equilibri di bilancio.

In tal modo, l'osservanza dei vincoli e delle compatibilità economico-finanziarie derivanti dal "patto di stabilità interno" (art. 28 legge n. 448/1998 e successive modificazioni) e dalle regole del "federalismo fiscale" (d.lgs. n. 56/2000)[7] è stato sostanzialmente rimesso alla responsabilità degli enti, ai quali è comunque richiesto di deliberare la spesa relativa ai rinnovi contrattuali indicandone specificamente i mezzi di copertura (art. 48, comma 4, d.lgs. n. 165/2001).

Tuttavia, i controlli di cui s'è detto e l'assunzione di responsabilità degli enti in ordine alla sostenibilità della spesa non sono stati in grado di impedire – come più volte osservato dalla Corte – l'applicazione di contratti non conformi alle regole ed ai vincoli derivanti dalle compatibilità interne ed esterne ai bilanci dei singoli enti e ciò, soprattutto, con riguardo alla contrattazione integrativa, il cui "spazio negoziale" è stato fortemente accresciuto dalle norme della "seconda privatizzazione" (d.lgs. n. 80/1998). Da una parte, infatti, le "pronunce" degli organismi di controllo interno non hanno impedito che gli enti assumessero decisioni da esse difformi; dall'altra, soltanto un limitato numero di comuni e province è munito di efficienti

[7] V., in proposito, il capitolo di questa relazione dedicato agli "Andamenti e tendenze generali della finanza pubblica".

controlli interni, che invece mancano, o sono in vario modo carenti, nella maggior parte degli enti[8].

2.5 Proprio 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, legge 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)[9].

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[10] e che eventuali deroghe siano analiticamente motivate (art. 19, comma 8).

Tali disposizioni si danno carico, evidentemente, anche delle preoccupazioni, più volte

---

[8] 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.

[9] Da segnalare che molte regioni hanno impugnato l'art. 17 della legge finanziaria 2002 (n. 448/2001) davanti alla Corte costituzionale per violazione dell'autonomia regionale, a sèguito dell'entrata in vigore del nuovo titolo V (parte II) Cost.

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*). 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), collocata in posizione di garanzia sia delle autonomie, sia dello Stato.

3. La riforma della dirigenza statale.

3.1 Come accennato, la dirigenza è stata oggetto di una nuova disciplina ad opera della legge 15 luglio 2002, n. 145, "Disposizioni per il riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato"[11].

La nuova legge contiene due serie di norme. La prima modifica, a regime, la disciplina degli accessi alla qualifica dirigenziale (con il ritorno – da una parte – a concorsi "singolari" per ciascuna amministrazione statale e – dall'altra – al corso-concorso gestito dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione), quella del "ruolo unico della dirigenza" (che viene abolito e sostituito con ruoli distinti per ciascuna amministrazione) e quella relativa al conferimento e alla revoca degli incarichi; inoltre, prevede nuove "aree" di contrattazione collettiva e introduce forme di mobilità del lavoro fra settore pubblico e settore privato, nonché misure per sopperire alla carenza, nel settore pubblico, di specifiche professionalità per lo svolgimento di incarichi in organismi internazionali. La seconda serie di norme reca una disciplina transitoria, intesa a far cessare tutti gli incarichi dirigenziali in atto (salva, per i dirigenti di livello non generale, la "conferma tacita" ove ad essi non venga attribuito un diverso incarico entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge), realizzando un integrale *spoils system* rispetto alle nomine effettuate dai governi della XIII legislatura.

Le novità più rilevanti della legge riguardano la materia del conferimento degli incarichi.

E' stabilito, in particolare, che questi vengano conferiti non più mediante un contratto seguìto da un provvedimento amministrativo, ma solo con un provvedimento che individua

---

[10] Art. 39 l. n. 449/1997.

[11] Alla legge ha fatto sèguito la circolare della Presidenza del Consiglio dei ministri-Dipartimento della funzione pubblica 31 luglio 2002, "Modalità applicative della legge sulla dirigenza", in *G.U.*, serie gen., 5 agosto 2002, n. 182.

l'oggetto, gli obiettivi da conseguire e la durata di ciascun incarico (la quale non può superare i tre anni per gli incarichi di vertice – segretario generale, capo-dipartimento ed equiparati – e per quelli dirigenziali generali e i cinque anni per gli incarichi di dirigenza ordinaria) [12], residuando al contratto l'unica funzione di stabilire il trattamento economico del dirigente, nel rispetto dei princìpi stabiliti al riguardo dall'art. 24 d.lgs. n. 165/2001.

Resta fermo il potere-dovere del ministro e dei dirigenti generali di assegnare, rispettivamente, ai dirigenti generali e ai dirigenti ordinari le risorse umane, finanziarie e materiali necessarie al raggiungimento degli obiettivi (art. 14 e 16 d.lgs. n. 165/2001).

Gli incarichi dirigenziali di livello generale possono essere conferiti, oltre che ai dirigenti di prima fascia (nella misura minima del 40% dei posti disponibili), a dirigenti di seconda fascia e ad esperti particolarmente qualificati (esterni – compresi i dirigenti e dipendenti di altre amministrazioni – o, eventualmente, interni all'amministrazione che conferisce l'incarico), fino a coprire, in ciascuna amministrazione, il 60% della dotazione dei dirigenti di prima fascia (in precedenza, un terzo dei posti di dirigente di prima fascia poteva essere attribuito a dirigenti di seconda fascia e non più del 5% ad esperti esterni) (art. 19, commi 4, 5-*bis* e 6, nuovo testo). In particolare, il 40% sarà riservato ai dirigenti di seconda fascia (della stessa o di altre amministrazioni statali), il 10% può essere conferito ad esperti e il 10% a dirigenti di amministrazioni non statali.

Gli incarichi dirigenziali di livello non generale possono essere conferiti, oltre che ai dirigenti di seconda fascia, a dirigenti di amministrazioni non statali (comprese quelle degli organi costituzionali), nel limite del 5% della dotazione dei dirigenti di seconda fascia, e ad esperti particolarmente qualificati (esterni o, eventualmente, interni a ciascuna amministrazione), entro il limite dell'8% della medesima dotazione.

Ne discende, per entrambi i livelli dirigenziali, un deciso ampliamento delle opportunità di accesso a favore del personale – esterno ed interno all'amministrazione – non appartenente al ruolo dei dirigenti di ciascuna amministrazione, anche a prescindere dal possesso della qualifica dirigenziale. Inoltre, è destinata a venir meno, in sede di attribuzione degli incarichi dirigenziali generali, la prevalenza dei dirigenti di prima fascia, dal momento che il potere di scelta dei vertici politici in ordine alla nomina dei dirigenti generali avrà modo di spaziare al di fuori della prima fascia in una misura ben maggiore (il 60% dei posti disponibili) rispetto a quella precedente (il 38% dei posti disponibili). Ne risulta corrispondentemente ridotta la stabilità, nel

[12] E', peraltro, "sempre ammessa la risoluzione consensuale del rapporto" ex art. 1372 cod. civ.; donde la singolarità di un rapporto di ufficio che si costituisce per provvedimento amministrativo, ma che può sciogliersi con un negozio privatistico.

tempo e nelle funzioni, del corpo dirigenziale di vertice all'interno di ciascuna amministrazione dello Stato, con una problematica coerenza rispetto all'esigenza – espressa dalla Corte costituzionale con riguardo al precedente ordinamento – che "significativi momenti del rapporto", come il conferimento degli incarichi, siano disciplinati in modo da "riservare ai dirigenti di prima fascia uno speciale e più favorevole trattamento", da considerare come un argine al potere politico nella scelta dei responsabili di livello più elevato dell'amministrazione[13].

3.2 Come accennato, la durata degli incarichi di segretario generale e capo-dipartimento e quella degli incarichi di funzioni dirigenziali generali non può eccedere la durata di tre anni; quella degli altri incarichi, la durata di cinque anni; la durata minima non è stabilita (in precedenza, la durata massima era, per tutti, di sette anni ed era anche stabilita una durata minima di due anni) (art. 19, comma 2, nuovo testo).

Gli incarichi di vertice (segretari generali e capi-dipartimento) cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al nuovo governo (essendo stata eliminata la clausola della continuazione del rapporto in mancanza di revoca o di modifica entro lo stesso termine) (art. 19, comma 8, nuovo testo).

I dirigenti dei ruoli ministeriali ai quali non sia stata affidata la titolarità di uffici dirigenziali svolgono, su richiesta dell'amministrazione di appartenenza o di altra amministrazione, funzioni ispettive, di consulenza, studio e ricerca o "altri incarichi", applicandosi, in caso di passaggio ad altra amministrazione, la procedura di mobilità dei dirigenti.

Le nuove disposizioni in materia di responsabilità dirigenziale (art. 3, comma 2, che ha modificato l'art. 21 d.lgs. n. 165/2001) non sono particolarmente innovative rispetto a quelle precedenti, il cui principale *handicap* era costituito dalla mancata attivazione dei meccanismi di valutazione dei risultati e degli obiettivi. Tali meccanismi sono previsti dal d.lgs. n. 286/1999 (che rimette, a sua volta, la disciplina degli aspetti applicativi alla contrattazione collettiva), ma sono operanti solo in poche amministrazioni, onde, come si legge nel primo rapporto del "Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato", le norme esistenti "regolamentano in dettaglio un procedimento 'fantasma' di cui non esistono, se non eccezionalmente, sperimentazioni pratiche"[14]. Nondimeno, le direttive del Presidente del Consiglio dei ministri per la

[13] Corte cost. 30 gennaio 2002, n. 11 (ord.); Corte cost. 16 maggio 2002, n. 193.

[14] Presidenza del consiglio dei ministri. Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e

predisposizione delle direttive generali dei ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per gli anni 2002 e 2003 esplicitamente riconoscono che non esistono nelle amministrazioni dello Stato – salvo rare eccezioni – sistemi validati e funzionanti di valutazione dei dirigenti[15]. Infine, e di conseguenza, non sono noti casi nei quali le amministrazioni abbiano fatto valere, nel vigore della precedente disciplina, ipotesi di responsabilità dirigenziale.

Data questa situazione, sembra difficile, anche nel contesto della nuova disciplina, che si pervenga ad una compiuta attivazione delle norme sulla responsabilità dirigenziale. Peraltro, l'abbassamento della durata massima degli incarichi, l'eliminazione del limite minimo di durata e, soprattutto, l'automatica loro cessazione allo spirare del temine per il quale siano stati conferiti rendono di fatto superflua, ai fini della eventuale non-conferma nell'incarico, ogni valutazione circa gli obiettivi e i risultati conseguiti dal dirigente.

3.3 In sintesi, la legge n. 145/2002 ha compiuto una scelta in favore della natura pubblicistica dell' "atto di conferimento" (e, ovviamente, dell' "atto di revoca") dell'incarico dirigenziale. Analogamente, ha rivestito di natura pubblicistica gli atti mediante i quali si realizza la mobilità dei dirigenti da una ad altra amministrazione.

Per altro verso, la legge ha accresciuto, rispetto al passato, le opportunità di accesso alle posizioni generali dei dirigenti di seconda fascia e degli "esterni" all'amministrazione; il che indubbiamente introduce un elemento di flessibilità nella selezione dei dirigenti.

Il tema fra tutti più rilevante è, però, quello della precarizzazione dei rapporti di lavoro dirigenziali. I tre anni di massima durata in carica dei dirigenti di vertice e dei direttori generali e i cinque anni di tutti gli altri dirigenti, senza la fissazione – in entrambi i casi – di un termine minimo, determinano, infatti, fra la dirigenza amministrativa e i titolari dell'indirizzo governativo, un legame fiduciario non collegato all'esigenza di una valutazione oggettiva dell'attività dei dirigenti; si rischia, così, di non rispettare il principio della distinzione fra "politica" e "gestione", al quale il legislatore affida la tutela dell'imparzialità dell'amministrazione.

3.4 Il secondo complesso di norme della legge n. 145/2002 ha sostanzialmente esaurito i suoi effetti, recando misure intese a rinnovare le nomine dirigenziali nella fase di prima applicazione della nuova disciplina. Si tratta, peraltro, di norme che presentano, rispetto a quelle in

---

controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, *I controlli interni nei ministeri. Primo rapporto*, Roma, 2001, 17.

[15] Per ulteriori considerazioni sullo stato dei controlli interni, si v. il precedente capitolo IV, "Organizzazione della pubblica amministrazione", par. 4.

precedenza esaminate sul conferimento "a regime" degli incarichi dirigenziali, analoghi profili di incertezza – come dimostra l'ingente contenzioso giurisdizionale in atto – quanto al pieno rispetto delle esigenze di imparzialità che dovrebbero presiedere, secondo la Corte costituzionale, alla disciplina dei rapporti di lavoro dirigenziale.

Gli incarichi di funzione dirigenziale generale in atto alla data di entrata in vigore della legge (8 agosto 2002) e quelli di direttore generale degli enti pubblici vigilati dallo Stato sono cessati il sessantesimo giorno dalla data di entrata in vigore della legge (7 ottobre 2002). Gli incarichi di dirigenza ordinaria avrebbero potuto, invece, essere attribuiti entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge (7 novembre 2002), secondo il criterio della rotazione e in base agli ulteriori criteri stabiliti dal C.C.N.L. 1998-2001 (art. 13 e 35) per i dirigenti dell' "area 1"; decorso questo termine senza che nessun provvedimento fosse stato adottato, gli incarichi si intendevano confermati.

Quindi, i dirigenti cui non fosse stato confermato l'incarico svolto avrebbero ricevuto un incarico di livello retributivo equivalente al precedente. Ove ciò non fosse stato possibile per indisponibilità di idonei posti di funzione o per la mancanza di specifiche qualità professionali, il dirigente avrebbe ricevuto un incarico di studio, senza riduzione del precedente trattamento economico, di durata non superiore ad un anno (trascorso il quale gli interessati non avrebbero altra possibilità se non quella di collocarsi in mobilità verso altre amministrazioni) (art. 3, comma 7).

Secondo i dati forniti dal Dipartimento della funzione pubblica, su 387 incarichi dirigenziali di livello generale, sono state effettuate, in attuazione delle norme appena citate, 41 assegnazioni ad incarichi di funzione considerati equivalenti a quelli in precedenza ricoperti, 85 nuove assegnazioni e 29 rimozioni (pari al 7% circa del totale) con assegnazione di un incarico di studio e corresponsione, per un anno, di un trattamento economico equivalente a quello già percepito.

4. L'evoluzione della spesa per il personale e l'andamento delle retribuzioni

4.1 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 milioni di euro)

	Redditi (a)	**Variaz. %** (b)	**Uscite corr.** (c)	**Variaz. %** (d)	**% (a)/(c)**
2000	123,5	-	512,3	-	24,1
2001	131,0	6,1	539,5	5,3	24,3
2002	134,6	2,8	551,4	2,2	24,4
2003 (stime)	140,6	4,5	572,9	3,9	24,5

(*) Fonte: Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa del settore pubblico per l'anno 2003.

All'interno del positivo risultato che ha registrato nel 2002 l'indebitamento netto[16], l'aumento dei redditi da lavoro dipendente (+2,8% rispetto al 2001, a fronte di un aumento del 4% dei redditi da lavoro dipendente nell'intera economia, con un incremento delle retribuzioni lorde del 4,2%) ha inciso sulle componenti di "uscita" nella misura del 24,5% e, quindi, senza alcuna sostanziale variazione rispetto all'anno precedente. Ugualmente invariata, rispetto al 2001, è risultata l'incidenza delle retribuzioni sul PIL: 10,7%[17].

A sua volta, la prospettiva di crescita dei redditi per il 2003 (+4,5% rispetto al 2002), dovuta agli imminenti rinnovi contrattuali (che dovrebbero comportare anche la corresponsione di arretrati), modificherebbe solo marginalmente, secondo le stime governative, l'incidenza dell'aggregato sull'entità delle uscite correnti[18].

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 i dati fin qui esposti e quelli dei pagamenti effettuati allo stesso titolo nel "settore pubblico": v. *infra*).

A livello di "settore pubblico", i pagamenti hanno registrato, nel 2002, un lieve incremento della spesa per il personale in servizio (+0,95% rispetto al 2001, pari a 1,3 milioni di

[16] Nel 2002, l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è diminuito, in valore assoluto, di circa 3,2 md. euro, raggiungendo il 2,3 per cento del Pil (- 0,3% rispetto all'anno precedente).

[17] Ministero dell'economia e delle finanze, *Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa per l'anno 2003 e situazione di cassa al 31 dicembre 2002*, Roma, 2003, Premessa.

euro), che riflette anticipati versamenti di ritenute erariali da parte delle amministrazioni centrali operati in previsione dell'euro[19]. Tali anticipati versamenti sono anche all'origine dei minori pagamenti, nel 2002, per spese di personale a livello di settore statale (-1,3 milioni di euro, pari all'1,82% in meno rispetto al 2001). Le stime governative prospettano, peraltro, per il 2003, un incremento del 4,6% della spesa per il personale del settore statale, essenzialmente legato ai menzionati rinnovi contrattuali, che comporteranno – come detto – anche la liquidazione di arretrati per il 2002[20].

Infine, al livello del bilancio dello Stato, la diminuzione della spesa per redditi da lavoro dipendente (-886 milioni di euro), pari all'1,2% in meno rispetto al 2001 (+11,7% nel 2001 rispetto all'anno precedente) è derivata, per un verso, della presenza, nei pagamenti 2001, di oneri di competenza dell'anno 2000 per supplenze e versamenti di contributi pregressi (circa 1.000 ml.); per altro verso, dall'anticipo del versamento, prima dell'introduzione dell'euro, dell'IRPEF relativa all'ultimo trimestre dell'anno (1.750 ml.), laddove tale versamento viene normalmente effettuato nell'esercizio successivo a quello di competenza [21].

Con riguardo, poi, alle stime per il 2003, il confronto con i pagamenti del 2002 (73.070 milioni di euro) evidenzia un incremento del 4,3%, in larga misura dovuto ai rinnovi contrattuali.

4.2 Il conto delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano espone, per il 2002, un incremento dei pagamenti per il personale pari al 2,5% rispetto al 2001 (+114 milioni di euro) e una previsione di incremento per il 2003 del 4,7% (+216 milioni di euro), da ricondurre all'applicazione del nuovo contratto collettivo per il biennio economico 2002-03.

Il conto consolidato della sanità registra, nel 2002, un aumento dei pagamenti del 3,7% (+1,04 milioni di euro) rispetto all'anno precedente, con previsione di incremento, per il 2003, del 5% rispetto al 2002 (+1,4 milioni di euro).

Infine, il conto consolidato dei comuni e delle province espone un incremento del 3,7% (+0,6 milioni di euro) per il 2002 rispetto al 2001 e prospetta, per il 2003, un aumento del 4,39% rispetto al 2002 (+0,7 milioni di euro).

---

[18] *Ivi*, *ibidem*.
[19] *Ivi*, cap. I.
[20] *Ivi*, cap. II.
[21] *Ivi*, cap. II, Appendice A.

4.3 La tab. 1 espone la dinamica retributiva del settore pubblico secondo i tassi tendenziali e i tassi medi annui d'incremento stimati dall'ARAN per l'anno 2002[22].

L'indicatore tendenziale relativo al personale pubblico contrattualizzato ha chiuso l'anno intorno allo zero (la stima ARAN è 0,3%), per riflesso del perfezionamento di un'attività contrattuale assai modesta; l'analogo indicatore per il restante personale pubblico registrava, invece, al settembre 2002, un incremento del 3,4 per cento.

Il tasso medio annuo è risultato, al dicembre 2002, pari al +2,6% per il personale contrattualizzato e al +3,2% per il restante personale, a fronte di un incremento del 2,4% del settore privato.

4.4 La tab. 2 riporta i dati di rendiconto relativi alla spesa per il personale statale nel periodo 1997-2002.

Ne risulta, per il 2002, una lieve diminuzione (-1,58) dei pagamenti rispetto all'anno precedente, a fronte di un incremento delle autorizzazioni di cassa (+6,55) per rinnovi contrattuali non avvenuti nel 2002.

5. Le altre misure in materia di personale nelle manovre finanziarie per il 2002 e per il 2003. Gli istituti di flessibilità.

5.1 L'entità del personale pubblico viene calcolata, annualmente, 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 2000.

Relativamente al 2001, si dispone di dati provvisori, dai quali emerge una situazione di tendenziale calo del numero degli assunti a tempo determinato (in particolare fra il personale non insegnante della scuola) ed una lieve crescita del personale a tempo indeterminato, eccezion fatta per il personale del comparto regioni-enti locali, che registra, invece, una diminuzione di quasi 20.000 dipendenti tempo indeterminato (-3,2%).

5.2 E' noto che, per fronteggiare l'esigenza di tenere sotto controllo i flussi di spesa connessi con la dimensione complessiva dell'occupazione nel settore pubblico, fin dalla legge finanziaria 1998 (n. 449/1997) è stato introdotto il metodo della programmazione delle assunzioni, che le manovre finanziarie degli anni successivi hanno reso progressivamente più stringente, soprattutto mediante l'obbligo imposto alle amministrazioni di ridurre sia il personale in

[22] Cfr. ARAN, *Rapporto trimestrale sulle retribuzioni dei pubblici dipendenti* (dicembre 2002), in *ARAN Newsletter*, suppl. al n. 1/2003, 12 ss.

servizio che gli organici e mediante misure di favore per le forme di lavoro diverse da quelle a tempo indeterminato (in particolare, la legge finanziaria 2001 stabilì che il precedente 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).

Quindi, la legge finanziaria 2002 (n. 448/2001), fermo restando il principio di programmazione degli accessi, ha, per un verso, obbligato le amministrazioni statali 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 e, per altro verso, ha sancito il divieto assoluto di nuove assunzioni a tempo indeterminato (con limitate eccezioni per determinate categorie di personale).

Le conseguenti economie di spesa erano previste – a riduzione del fabbisogno e dell'indebitamento netto – nella misura di 187,47 milioni di euro per il 2002, 366,17 milioni di euro per il 2003 e 447,25 milioni di euro per il 2004, cui andavano aggiunti i risparmi derivanti dalla razionalizzazione del servizio scolastico, nella misura di 224,08 milioni di euro per il 2002, 510,47 milioni di euro per il 2003 e 855,87 milioni di euro per il 2004[23].

Complessivamente, la riduzione del personale delle amministrazioni statali e degli enti non economici era fissata, dalle leggi finanziarie 1998-2002, in una misura non inferiore al 3,5% del personale in servizio alla data del 31 dicembre 1997.

A fronte di tale obiettivo, i dati finora disponibili evidenziano che, al 31 dicembre 2001, il numero dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni risulterebbe diminuito di una percentuale inferiore all'1% rispetto alla consistenza accertata al 31 dicembre 1997[24]. Tale risultato è, peraltro, dovuto al diverso andamento delle due componenti di personale interessato, costituite dai dipendenti civili e da quelli del "comparto sicurezza" (Forze Armate, Corpi di polizia, Corpo nazionale dei vigili del fuoco). Mentre, infatti, questi ultimi sono aumentati, dal 1997 al 2001, di oltre 7.500 unità (pari all'1,58 per cento), il personale dei ministeri e degli enti pubblici è diminuito, nello stesso periodo, di oltre 15.000 unità, corrispondenti al 4,59% del

[23] Di tali economie, le somme di 129,12 milioni di euro per l'anno 2002, di 382,18 milioni di euro per l'anno 2003 e di 490,64 milioni di euro per l'anno 2004 sono destinate ad incrementare le risorse per il rinnovo contrattuale 2002-2005 del comparto "scuola".

[24] Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *Relazione al Parlamento sullo stato della pubblica amministrazione nel 2000 e nel 2001*, Roma, 2003, cap. VI, par. 3.1.

personale in servizio alla data del 31 dicembre 1997 e, quindi, ben al di sopra (+ 1,1% circa) della riduzione programmata[25].

Sempre con riguardo al periodo 1997-2001, si riscontra un deciso incremento dei rapporti di lavoro *part-time*, passati dall'1,7 al 3,8% circa degli occupati, rispettivamente al 1997 e al 1999, fino a superare il 5,3% nel 2001. Si tratta di una crescita in buona misura favorita dall'obbligo di legge (art. 39 legge n. 449/1997) di stipulare contratti *part-time* con il 50% del personale di nuova immissione; ma la tendenza sembra destinata a non essere duratura, per effetto della facoltà concessa ai dipendenti di ottenere la conversione in rapporti a tempo indeterminato trascorsi due anni dall'assunzione.

Persiste, invece, la rigidità di tutte le amministrazioni nell'impiego di forme di lavoro flessibile diverse dal *part-time*, quali i contratti di formazione-lavoro, quelli di lavoro interinale e il c.d. telelavoro. Le opportunità che offrono tali modalità di lavoro non sono, infatti, adeguatamente considerate dalle amministrazioni, che finiscono per effettuare un loro utilizzo estemporaneo, al di fuori di una pur possibile pianificazione della quantità dei rapporti (e dei loro contenuti professionali) che, all'interno di ciascuna amministrazione, sono suscettibili di flessibilizzazione nelle diverse forme consentite[26].

Anche per queste ragioni, il documento dell'Organismo di coordinamento dei comitati di settore sulle "Linee generali e sulle priorità dei rinnovi contrattuali 2002-2005" del 21 maggio 2002 impegna la parte pubblica a regolare i diversi profili di flessibilità nella gestione dei rapporti di lavoro.

5.3 Nel proseguire l'opera di razionalizzazione e di flessibilizzazione dei rapporti di lavoro pubblico, la legge finanziaria 2003 (n. 290/2002) obbliga le amministrazioni a rideterminare le loro dotazioni organiche in base ad una serie di criteri concorrenti (l'efficienza economica, l'invarianza della spesa, il non superamento dei posti esistenti alla data del 29 settembre 2002) e, comunque, tenendo conto di tutti i processi di trasformazione in atto (la riforma dei ministeri ex legge n. 137/2002 e le disposizioni riguardanti specifici settori; il trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali, anche in attuazione del nuovo titolo V Cost.; le esternalizzazioni previste dalla legge n. 448/2001)[27].

Nell'attesa delle nuove dotazioni, i posti in organico vengono "congelati" (con alcune

---

[25] Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *Relazione al Parlamento*, cit., *ivi*.

[26] Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento della funzione pubblica, *Relazione al Parlamento*, cit., cap. VI, par. 3.5.

[27] Su tali processi di trasformazione organizzativa, si v. il precedente cap. IV, "Organizzazione della pubblica amministrazione".

eccezioni) nel numero di quelli che risultavano effettivamente coperti al 31 dicembre 2001, inclusi i posti per i quali erano in corso, a quella data, procedure di reclutamento, di mobilità o di riqualificazione del personale.

In aggiunta alla revisione degli organici, le amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici dovranno realizzare, in ciascuno degli anni 2004 e 2005, una riduzione del loro personale in misura non inferiore all'1% di quello in servizio al 31 dicembre 2003[28] (restano fermi, peraltro, i piani delle assunzioni per le Forze armate, i Corpi di polizia e il Corpo dei vigili del fuoco, previsti dalla legge finanziaria 2002 per gli anni 2004 e 2005). Le altre amministrazioni sono tenute ad adeguare le loro politiche di reclutamento del personale al principio di contenimento della spesa.

La norma in esame rende, pertanto, ancor più severa la disciplina in materia di riduzione del personale nelle pubbliche amministrazioni e, soprattutto, in quelle statali e degli enti pubblici, con presumibili effetti anche sull'ammontare delle risorse da destinare alla contrattazione collettiva dei diversi comparti.

A tale disciplina si aggiunge un nuovo blocco delle assunzioni. Sono vietate (con numerose eccezioni) quelle a tempo indeterminato nelle amministrazioni dello Stato, con una deroga generale per un contingente di personale complessivamente corrispondente ad una spesa annua lorda a regime di 220 milioni di euro (80 milioni di per il 2003 e 220 milioni di a decorrere dal 2004), per un totale di circa 4.400 nuove assunzioni, con precedenza per l'immissione in servizio degli addetti a compiti di sicurezza pubblica, al rispetto degli impegni internazionali, alla difesa nazionale, al soccorso tecnico urgente, alla prevenzione e vigilanza antincendi, alla ricerca scientifica e tecnologica, al settore della giustizia e alla tutela dei beni culturali, nonché dei vincitori dei concorsi espletati entro il 29 settembre 2002 e di quelli le cui graduatorie siano state approvate entro il 31 dicembre 2002.

Tutte le deroghe saranno autorizzate secondo la procedura prevista dall'art. 3-*ter* legge n. 449/1997, che prevede un'istruttoria da parte del Dipartimento della funzione pubblica diretta a riscontrare le effettive esigenze delle amministrazioni richiedenti e l'impraticabilità di soluzioni alternative come la mobilità.

Limitazioni sono anche stabilite per le assunzioni a tempo determinato o "a convenzione" o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, che sono ammesse nel limite del 90% della spesa media annua sostenuta nel triennio 1999-2001.

Le economie sono stimate in 422 milioni di euro per il 2003, 844 per ciascuno degli anni

---

[28] Tale riduzione è da intendersi ulteriore rispetto a quella già prevista, con riguardo al personale in servizio al 31 dicembre 2002, sia per il 2003 che per il 2004 dall'art. 19, comma 3, l. n. 448/2001.

2004 e 2005, ma esse non sono, correttamente, valutate ai fini del saldo netto da finanziare, trattandosi di effetti difficilmente quantificabili *ex ante*, non solo nel loro ammontare complessivo e sotto il profilo della certezza del risultato, quanto per la difficile sua distribuibilità a livello preventivo fra tutte le u.p.b. (e relativi capitoli) degli stati di previsione interessati.

Limitazioni alle assunzioni di personale sono anche previste, con varie modalità ed eccezioni, per le amministrazioni delle regioni, degli enti locali e del Servizio sanitario nazionale.

Tab. 1

Dinamica retributiva contrattuale pubblica e privata, inflazione

	Pubblica amministrazione							Sett. Priv.	Inflazione
	Contrattualizzati			Non contrattualizzati			Totale		
	D	ND	T	D	ND	T			
	29	30	31	32	33	34		35	36
A. Tassi tendenziali (var. % del mese rispetto al medesimo mese anno prec.)									
dicembre 2001	3,7	5,8	5,5	4,3	5,3	5,1	5,4	1,7	2,4
marzo 2002	3,4	5,4	5,1	3,6	5,3	4,9	5,1	2,4	2,5
giugno 2002	2,5	2,4	2,4	3,6	-0,3	0,5	2,1	2,5	2,2
settembre 2002	2,0	2,4	2,3	4,1	3,2	3,4	2,6	2,6	2,6
dicembre 2002 [37]	2,0	0	0,3	4,1	3,2	3,4	0,9	2,7	
B. Tassi medi annui (var.% degli ultimi 12 medi rispetto ai precedenti 12)									
dicembre 2001	11,1	3,1	4,2	4,2	3,5	3,6	4,1	1,6	2,7
marzo 2002	7,3	4,5	4,9	4,4	4,9	4,8	4,9	1,7	2,7
giugno 2002	3,3	4,2	4,1	4,3	4,3	4,3	4,1	1,9	2,5
settembre 2002	2,9	4,0	3,8	4,0	3,5	3,6	3,8	2,1	2,4
dicembre 2002	2,5	2,6	2,6	4,0	3,0	3,2	2,8	2,4	

Fonte: Elaborazione ARAN su indici ISTAT delle retribuzioni contrattuali per dipendente e del prezzi al consumo NIC

[29] *Personale dirigente* rappresentato per la parte pubblica dell'ARAN.
[30] *Personale non dirigente* rappresentato per la parte pubblica dell'ARAN.
[31] *Totale personale contrattualizzato.*
[32] *Personale dirigente non contrattualizzato* (magistrati, docenti universitari e qualifiche dirigenziali delle Forze armate e dell'ordine).
[33] *Personale non dirigente non contrattualizzato* (Forze armate e dell'ordine).
[34] *Totale personale pubblico non contrattualizzato.*
[35] Media ponderata degli indici contrattuali di *agricoltura, industria e servizi destinabili alla vendita.*
[36] *Prezzi al consumo intera collettiva nazionale.*
[37] *Stima ARAN.*

Tab. 2

SPESE DEL BILANCIO DELLO STATO - SERIE STORICA 1997-2002
SPESE PER IL PERSONALE STATALE
(milioni di euro, 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
		TOTALE	Residui stanz. nuova form. (Lett. F)	EFFETTIVI: Residui propri nuova form. (Lett. C)	EFFETTIVI: Pagamenti		(Lett. F + C)	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 = (+)	i	l	m	n = o + p	o	p	q = h-(m + n)	r	s = e + m	t = g + v	u = c + o	v = d + p	z = f + q
SPESE PER IL PERSONALE STATALE - dati assoluti																					
1997	63.395.754	58.526.677	262.771	869.384	57.394.523	4.869.077	1.132.155	4.512.074	712.104	3.799.969	2.920.984	361.321	2.091	359.230	1.229.769	67.598.412	60.315.507	1.493.475	264.861	1.228.614	6.098.846
1998	64.956.044	60.850.758	6.196	857.940	59.986.623	4.105.286	864.135	1.493.729	264.861	1.228.868	3.730.373	312.381	387	311.994	-2.549.025	65.575.153	63.716.996	1.176.516	6.582	1.169.934	1.556.262
1999	68.616.452	67.055.302	461.541	5.588.023	61.005.739	1.561.149	6.049.563	1.178.029	6.582	1.171.447	2.593.379	325.893	82	325.811	-1.741.242	67.500.345	63.599.118	6.375.456	461.623	5.913.834	-180.093
2000	70.989.245	66.517.568	744.589	1.989.871	63.783.108	4.471.676	2.734.460	2.677.319	497.374	2.179.946	4.243.236	672.250	1.140	671.111	-2.238.167	71.561.889	68.026.344	2.662.121	1.140	2.660.981	2.233.510
2001	71.365.804	72.364.629	536.618	1.747.277	70.080.734	-998.825	2.283.895	4.653.840	745.839	3.908.001	4.845.092	1.096.166	4.629	1.091.538	-1.287.418	72.729.714	74.925.826	2.843.443	4.629	2.838.815	-2.286.243
2002	76.404.315	74.696.835	2.248.232	1.966.004	70.482.599	1.707.481	4.214.235	4.329.876	541.672	3.788.203	3.261.344	1.184.357	23.837	1.160.520	-115.825	77.492.027	73.743.943	3.150.361	23.837	3.126.524	1.591.656
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	-81,51	-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	7456,43	86,09	63,62	106,28	1291,16	105,98	28,54	6,02	6,96	-58,24	-99,75	-55,00	-1340,20
2001	0,53	8,79	-27,93	-12,19	9,87	-122,34	-16,48	73,82	49,96	79,27	14,18	63,06	306,16	62,65	-42,48	1,63	10,14	6,81	306,16	6,68	-202,36
2002	7,06	3,22	318,96	12,52	0,57	-270,95	84,52	-6,96	-27,37	-3,07	-32,69	8,05	414,98	6,32	-91,00	6,55	-1,58	10,79	414,98	10,13	-169,62

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 missioni della categoria II (consumi intermedi).

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Capitolo VI

L'Attività contrattuale

1. Profili generali ed elementi di sintesi in materia di investimenti e di realizzazione di opere pubbliche.
2. Le linee emergenti dai documenti programmatici in ordine agli investimenti pubblici.
3. L'assetto normativo attuato nel più recente periodo: la complessità di un quadro di riferimento profondamente innovato.
4. I dati complessivi di maggior rilievo; *4.1 Risultanze gestionali e principi, regole e criteri contabili adottati dal Ministero dell'economia e delle finanze; 4.2 Impegni, pagamenti e residui nel rendiconto generale dello Stato:* 4.2.1 Avvertenza metodologica; 4.2.2 Gli impegni; 4.2.3 I pagamenti e i residui*; 4.3 Le spese per investimenti diretti della pubblica amministrazione.*
5. I processi innovativi; *5.1 La razionalizzazione della spesa per le acquisizioni di beni e servizi; 5.2 Innovazione ed esternalizzazione nella Pubblica Amministrazione.*
6. Notazioni sull'attività delle Autorità indipendenti. *6.1 L'Autorità garante della concorrenza e del mercato; 6.2 L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.*
7. Aspetti desumibili dall'attività di controllo della Corte dei conti.

1. Profili generali ed elementi di sintesi in materia di investimenti e di realizzazione di opere pubbliche.

1.1 La Corte, in sede di precedente relazione, aveva ravvisato l'esistenza di una centralità dagli investimenti pubblici sul territorio con conseguenti ripercussioni sull'andamento dell'attività contrattuale dell'amministrazione. In proposito qualche elemento confermativo veniva fornito anche dal dato delle somme impegnate dalle amministrazioni dello Stato sulla competenza 2001 per investimenti fissi lordi e acquisto terreni (titolo II, Categoria XXI), che faceva registrare un aumento complessivo di poco più dell'11% rispetto al dato dell'esercizio precedente (pur

scontando i limiti della comparazione effettuata, derivanti dalle innovazioni introdotte dal sistema europeo dei conti economici SEC 95).

Era stato già rilevato, peraltro, un orientamento dell'azione del Governo teso a rilanciare l'efficacia degli interventi infrastrutturali; nel contempo venivano segnalati taluni problemi rimasti aperti, quali quelli dell'impatto ambientale sul territorio e dell'adesione delle comunità locali coinvolte negli interventi stessi. Altre valutazioni erano da riconnettere, altresì, alla stessa intrinseca complessità delle grandi opere pubbliche ed ai connessi aspetti procedimentali, finanziari, di considerazione economica d'assieme, di incidenza sul tessuto sociale e di rispetto delle regole della concorrenza.

Infine, la chiusura dell'anno 2001 aveva registrato – con significativa determinazione – la centralità di una revisione del processo decisionale e autorizzativo delle grandi opere infrastrutturali, favorendo una maggiore rapidità nella realizzazione delle opere stesse e prevedendo il coinvolgimento di risorse finanziarie, al contempo, pubbliche e private.

1.2 Così ricordate, in estrema sintesi, le precedenti considerazioni della Corte, permangono, a tutt'oggi, due esigenze essenziali: la rapida esecuzione delle opere pubbliche infrastrutturali di cui il Paese ha urgente bisogno (cui dovrebbe soccorrere il disegno della legge obiettivo) e la loro minore onerosità per il bilancio pubblico (e in questo senso si situano le scelte governative di costituzione della Infrastrutture S.p.A. e della Patrimonio S.p.A.).

Conseguentemente, è in atto un tentativo di individuare un percorso per coniugare lo sviluppo infrastrutturale del territorio con l'equilibrio della finanza pubblica, con complessa enucleazione di un nuovo ruolo che lo Stato dovrebbe assumere, gradualmente, nel sistema economico.

In ordine alle due ravvisate esigenze si intravedono elementi, non sempre univoci ma comunque contraddistinti da qualche significatività; gli stessi possono sintetizzarsi secondo una loro rilevanza scalare:

- prospettive di superamento di un diretto coinvolgimento dei soggetti pubblici nei settori nevralgici della economia nazionale;

- tendenza a ridefinire le funzioni di regolamentazione anche con ricerca di nuove forme;

- cospicua compartecipazione delle fonti di finanziamento private nelle opere di pubblica utilità, secondo le modalità peculiari del project financing.

1.3 La Corte ritiene che le innovazioni introdotte e le scelte effettuate, che comportano di necessità ripercussioni sull'andamento dell'attività contrattuale dell'amministrazione, debbono essere valutate nell'ambito di un contesto temporale adeguato e sufficientemente esteso.

L'ipotizzato "nuovo corso" privilegia mobilitazione di risorse provenienti dai capitali privati, la selezione concentrata degli investimenti e la necessità di accorciare i tempi complessivi delle realizzazioni. E' da osservare che per la "concentrazione" sussistono non irrilevanti problematiche connesse alla riforma del titolo V della Costituzione, con accensione di forme di contenzioso scaturenti dal disegno di fondo sotteso alla legge obiettivo e, quindi, alla esigenza di negoziare la concreta individuazione delle grandi opere infrastrutturali con le Regioni. Quanto alla accelerazione dei tempi, le fasi non avanzate di molte progettazioni dovrebbero consentire un'effettiva riduzione della tempistica soltanto a partire dal 2004, cosicché potranno probabilmente apprezzarsi, in sostanza, taluni risultati delle operazioni di riaccorpamento dei lotti: ma solo per la definizione di interventi già programmati e di adeguamenti progettati; il tutto nella auspicata visione di accedere sempre più verso forme di grandi appalti integrati.

1.4 Al fine di giungere ad un iniziale inquadramento sistematico della materia la Corte ritiene di soffermarsi su due ulteriori considerazioni.

La prima attiene all'invocato tasso di incremento delle attività negoziali da parte delle amministrazioni pubbliche (centrali e locali) per nuovi lavori e nuove progettazioni tecniche.

Tale crescita non è corroborata, peraltro, dai dati di consuntivo del rendiconto generale dello Stato, ma va considerato – in proposito – che le amministrazioni locali da sole realizzano circa il 75% del totale degli investimenti (che comunque rivelano anch'essi una qualche recessione della dinamica espansiva con una percentuale di crescita del 3,4%) e che sussistono effetti indotti dal DL n. 194/2002 (convertito dalla legge n. 246 del 2002). In ogni caso i dati del rendiconto generale dello Stato depongono per una tenuta in termini di pagamenti nel comparto della spesa in conto capitale.

E' poi da tenere presente che le spese per investimenti diretti delle amministrazioni pubbliche evidenziano un livello di pagamenti superiore di circa il 6% rispetto al 2001.

La seconda considerazione attiene alla esistenza di condizioni di essenziale transizione del sistema che ricomprende – complessivamente – gli investimenti diretti dell'amministrazione e la sua connessa attività contrattuale. Le cause sono da ricercare nell'impegnativo processo di riforma legislativa e procedurale posto in essere con la legge obiettivo del dicembre 2001 (dispiegante operatività ai primi di settembre dell'anno 2002) e nella riorganizzazione

istituzionale delle amministrazioni. In proposito vengono in evidenza la istituzione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con connessi nuovi assetti organizzativi e accorpamenti di funzioni svolte in precedenza da dicasteri diversi; la mutazione in forma societaria dell'ANAS; la dinamica evolutiva di altre aziende e di altri enti pubblici.

Le ripercussioni più significative dei nuovi assetti saranno percepibili soltanto nella parte finale dell'anno 2003, a causa delle inevitabili vischiosità degli adeguamenti funzionali dei moduli operativi.

In particolare quanto alle attribuzioni, ora consolidate, nel Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, la Corte ritiene di sottolineare le competenze istituzionali situate in posizione di notevole rilievo e, quindi, potenzialmente idonee a garantire efficienza nell'impiego delle risorse disponibili (nonché efficacia nel conseguimento degli obiettivi e trasparenza nello svolgimento dell'azione amministrativa). Il dicastero perciò è sempre più chiamato a sviluppare – con direttive ed atti di indirizzo – i nuovi principi del monitoraggio dei bisogni, della verifica e del confronto delle soluzioni, degli studi di fattibilità per una adeguata programmazione (prevedendo – in ordine a quest'ultima - le priorità e i tempi di attuazione).

2. Le linee emergenti dai documenti programmatici in ordine agli investimenti pubblici.

2.1 In sede di precedente relazione il richiamo ai documenti programmatici si era riferito, essenzialmente, al decisivo rilievo della realizzazione, in tempi rapidi, di opere pubbliche tese ad agevolare l'unificazione del territorio in rapporto alla dinamica crescente del traffico europeo.

Il documento di programmazione economico-finanziaria 2003-2006 (presentato al Parlamento il 9 luglio 2002) mette in luce, in materia di investimenti e di conseguenti riflessi sull'attività negoziale della pubblica amministrazione, tre profili fondamentali: il primo relativo – congiuntamente – ai nuovi interventi per le opere pubbliche, al ruolo della Infrastrutture S.p.A. e all'impatto della legge obiettivo, il secondo relativo alle misure di razionalizzazione per le acquisizioni di beni e servizi; il terzo concernente la gestione e la valorizzazione del patrimonio pubblico.

2.2 Per il primo profilo il Dpef constata che la creazione del mercato unico europeo ha comportato l'affermazione di un modello di Stato che non interviene direttamente nei processi produttivi, ma che favorisce – anche attraverso apposite istituzioni – lo svolgimento di determinate attività organizzate e gestite da operatori privati che agiscono in concorrenza tra di

loro: tra tali attività rientrano anche quelle relative alla realizzazione e gestione di opere di pubblica utilità.

La costituzione di Infrastrutture S.p.A. ha dato luogo ad una società di capitali, generata dalla Cassa depositi e prestiti, nell'ambito delle linee guida dettate dall'art. 47 della legge finanziaria per l'anno 2002, con la qualifica di intermediario finanziario e, come tale, sottoposto alla vigilanza della Banca d'Italia.

Il Governo afferma al riguardo – ma in proposito sarà indispensabile l'acquisizione di elementi di giudizio derivanti dal consolidarsi della fase operativa – che Infrastrutture S.p.A. è destinata a rispondere sia ad una richiesta del mercato sia ad una esigenza pubblica "creando un circolo virtuoso tra finalità imprenditoriale del privato e gli obiettivi di sviluppo e maggiore efficienza interna del settore pubblico" (conseguendo un "elevato merito di credito" e relegando – conseguentemente – a mera eventualità la prevista garanzia dello Stato).

In ordine alle finalità sottese alla legge obiettivo – nonché al suo concreto impatto per la effettività delle realizzazioni infrastrutturali e della costituzione di insediamenti produttivi strategici - sono configurati, in sede di Dpef, alcuni aspetti di particolare rilievo, che così si sintetizzano:

a) centralità del ricorso alla finanza di progetto per finanziare, attraverso l'uso del capitale privato, la realizzazione delle opere infrastrutturali;

b) affidamento della realizzazione, a seguito di gara di evidenza pubblica, a un unico contraente generale o concessionario;

c) generale semplificazione degli istituti giuridici e delle procedure di affidamento, così da ricondurre il quadro giuridico italiano in coerenza con le direttive comunitarie, tanto dal punto di vista delle norme sostanziali, che procedurali;

d) centralità dell'attività svolta dal CIPE in termini di approvazione della programmazione delle opere strategiche, inclusa la fase istruttoria, e di identificazione dei fondi disponibili.

Su questi aspetti la Corte ritiene di poter osservare quanto segue:

1) in ordine alla finanza di progetto va ribadito che la stessa presuppone il trascorrere di un periodo di tempo adeguato tra la adozione degli strumenti normativi (che costituiscono soltanto la mera premessa del sistema) e la percezione di esiti di rilievo sulla composizione e nella entità degli investimenti.

2) In relazione alla "generale semplificazione degli istituti giuridici" per ricondurre "il quadro giuridico italiano" in coerenza con le direttive comunitarie devono essere ricordate, in

termini critici, la specialità del mercato nazionale delle opere pubbliche e le patologie spesso riscontrate nel settore degli appalti e delle concessioni, alle quali la legge Merloni aveva dato risposta con accenti di apprezzabile rigore per assicurare trasparenza e imparzialità all'azione amministrativa.

3) Nel nuovo contesto il CIPE viene ad assumere una struttura "allargata", integrata dai Presidenti delle regioni di volta in volta interessate ai singoli interventi, con dilatata funzione di composizione di interessi e di concertazione tra Amministrazione centrale e regioni.

2.3 Per quanto attiene alla razionalizzazione nell'acquisizione di beni e servizi, viene chiaramente confermata dal Governo la centralità di un "Programma" per la cui realizzazione il Governo si avvale della Consip S.p.A., interamente posseduta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Il "Programma", oggetto di speciale considerazione nel testo del Dpef, mira a conseguire un ulteriore contenimento della spesa per beni e servizi, oltre a quello consentito dai risparmi di costi unitari all'interno dell'attuale e nuovo ambito di intervento, attraverso il monitoraggio e la razionalizzazione dei consumi, agendo quindi oltre che sulla variabile "prezzo" anche sulla leva "quantità".

La Corte rileva in proposito che valutazioni complessive, e considerazioni di validità del sistema, necessitano – di anno in anno – di una più razionale struttura dei dati di consuntivo, attualmente di lettura disagevole a causa della notevolissima frammentazione degli ambiti di spesa.

2.4 Il terzo profilo che può enuclearsi dal Dpef è quello della gestione e della valorizzazione del patrimonio pubblico.

Qui viene evidenziata l'esigenza di una graduale riforma delle metodologie contabili relative al patrimonio ma soprattutto viene sottolineata la centralità di "Patrimonio dello Stato S.p.A.", una società per azioni deputata (negli intendimenti del Governo) ad attuare un salto di efficienza nella valorizzazione del patrimonio dello Stato. Nella realizzazione di questa missione, i meccanismi propri e tipici della società per azioni dovrebbero infatti costituire un incentivo volto ad indurre disciplina e buona gestione delle attività, creando così il presupposto per la loro migliore valorizzazione.

Il Dpef si sofferma, in modo esteso, sui compiti della nuova struttura. Al riguardo viene sottolineato che Patrimonio dello Stato S.p.A. dovrà operare in modo da evidenziare i valori dei beni, il reddito prodotto, gli aumenti richiesti, le spese per la valorizzazione, le entrate da

possibili dismissioni. L'eventuale cessione a soggetti pubblici o privati di beni conferiti alla società avverrà attraverso procedure improntate a trasparenza ed efficacia secondo criteri economici propri di una società per azioni che opera sul mercato.

La Corte sottolinea, in materia, che il processo innovativo dovrebbe riportare in un ambito economico anche gli scambi di beni e servizi all'interno della stessa amministrazione dello Stato, in modo da fare emergere il costo-opportunità dei singoli beni posseduti e utilizzati dal settore pubblico.

In ogni caso deve essere fatto richiamo integrale, sia per la S.p.A. Infrastrutture che la Patrimonio S.p.A., alle considerazione svolte dalla Corte in sede di audizione in Parlamento sul decreto-legge 15 aprile 2002 n. 63 (Commissioni riunite V e VI della Camera dei Deputati, 7 maggio 2002).

2.5 Il Dpef dedica – altresì – largo spazio per 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.

Per conseguire, pertanto, una maggiore razionalizzazione delle risorse e delle spese si intendono introdurre nuovi modelli di gestione in grado di determinare sostanziali economie; e ciò soprattutto attraverso: condivisione di applicazione comune di infrastrutture (ad esempio reti telematiche, centri di calcolo e call center); acquisti centralizzati e utilizzo di piattaforme di e-procurement; esternalizzazione di attività.

Per la realizzazione delle diverse iniziative delle amministrazioni centrali e locali sono individuati – tra l'altro - come fattori abilitanti di base: a) l'evoluzione delle reti esistenti verso un sistema pubblico di connettività che renda interoperabili le reti delle pubbliche amministrazioni centrali e locali con i necessari requisiti di sicurezza; b) l'utilizzo di un'infrastruttura integrata di pagamento elettronico che permetta di effettuare transazioni con la PA secondo modalità sicure e certificate.

3. L'assetto normativo attuato nel più recente periodo: la complessità di un quadro di riferimento profondamente innovato.

3.1 L'assetto delle norme registra processi di complicazione notevole e diviene disagevole disegnare, compiutamente, un quadro di riferimento. L'affermata complessità induce a suddividere la materia in due parti distinte: la prima rivolta alla legge obiettivo 21 dicembre 2001 n. 443 (peraltro già oggetto di valutazioni della Corte in sede di precedente relazione), al suo decreto legislativo di attuazione (20 agosto 2002 n. 190) e al "collegato" infrastrutture che

ha dato vita alla legge 1 agosto 2002 n. 166. La seconda parte si soffermerà invece sulle misure introdotte dalla legge 28 dicembre 2001 n. 448 (legge finanziaria 2002) e dalla legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), specificando fin d'ora che entrambi i provvedimenti legislativi si occupano, espressamente, di investimenti pubblici e di spese delle amministrazioni pubbliche (con particolare riguardo alla materia delle acquisizioni di beni e servizi).

3.2 Preliminarmente è da porre in luce che alla fine dell'anno 2001, e durante il 2002, si è registrato un grande fervore legislativo nel settore dei lavori pubblici.

3.2.1 Iniziando il discorso dalla legge obiettivo (n. 443/2001) appare utile un riferimento al programma delle opere per il 2002, individuate dal Governo sentita la Conferenza unificata, approvato dal CIPE con deliberazione 21 dicembre 2001, ma pubblicato nella Gazzetta Ufficiale (Suppl. ord. n. 51) solo in data 21 marzo 2002, e quindi con ritardo notevole.

L'elevato numero degli interventi e – talora – la limitata rilevanza in termini tecnico-economici di cospicua parte di essi, qualificati in alcuni casi da contesti territoriali molto ristretti, depongono per un alleggerimento dell'originario disegno operativo innestato su opere prioritarie di preminente rilievo nazionale, da riconnettere al confronto con le regioni: queste infatti, nel suscitare dubbi di costituzionalità della legge obiettivo in relazione al nuovo riparto delle competenze sancito dalla riforma del titolo V della Costituzione, hanno evidentemente concertato con il Governo notevoli inserimenti nel programma di opere di rispettivo interesse.

E' conseguita, in proposito, una serie di interventi con variegati contenuti, che pone anche problemi di copertura finanziaria: la spesa prevista nel triennale 2002-2004 supera i 24.200 milioni di euro, mentre le risorse disponibili si attestano su circa il 50% del totale: la delibera CIPE definisce – pertanto – gli importi come indicazioni di "carattere programmatico".

Un tale programma di opere, caratterizzato da profili maggiormente quantitativi che qualitativi, è suscettibile di destare perplessità in ordine all'ambito propriamente ordinamentale in relazione alle deroghe introdotte dal successivo d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190 alle norme della legge-quadro sui lavori pubblici e alle procedure per la valutazione di impatto ambientale (VIA) delle grandi opere.

Conclusivamente, la legge obiettivo potrebbe configurare un possibile indebolimento del regime ordinario di generale applicazione, rispetto al quale viene individuato – per tempo limitato e per oggetto definito – un regime speciale con aspetti derogatori, strettamente funzionali alle speciali caratteristiche di un ristretto novero di grandi opere di valore strategico e

prioritario per il Paese; al riguardo la Corte ritiene di osservare che l'ipotesi di un c.d. regime speciale configurato dal legislatore va esclusivamente collocato in un disegno finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale.

3.2.2 Il d.lgs. 20 agosto 2002 n. 190, di attuazione della legge obiettivo, detta - per parte sua - una disciplina speciale per la progettazione, l'approvazione dei progetti e la realizzazione delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale individuate mediante il Programma di cui all'art. 1, comma 1, della stessa legge obiettivo.

3.2.2.1 Notevolissimo rilievo assume, in proposito, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che svolge molteplici compiti istruttori di indirizzo e di supporto, soprattutto nei confronti del CIPE c.d. "allargato" (integrato dai Presidenti delle regioni di volta in volta interessate dai singoli interventi).

Il Ministero, infatti, promuove le attività tecniche ed amministrative occorrenti ai fini della sollecita progettazione e approvazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi ed effettua, con la collaborazione delle regioni o province autonome interessate con oneri a proprio carico, le attività di supporto necessarie per la vigilanza da parte del CIPE sulla realizzazione delle infrastrutture.

Il decreto legislativo sancisce, poi, con norma di principio, che nello svolgimento delle sue funzioni il Ministero impronta la propria attività al principio di leale collaborazione con le regioni e le province autonome e con gli enti locali interessati.

Nell'ambito del nuovo, e più consistente, peso specifico attribuito al livello governativo è, poi, da ricordare che al fine di agevolare la realizzazione delle infrastrutture e insediamenti produttivi, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentiti i Ministri competenti, nonché i Presidenti delle regioni o province autonome interessate, propone al Presidente del Consiglio dei ministri la nomina di commissari straordinari, i quali seguono l'andamento delle opere e provvedono alle opportune azioni di indirizzo e supporto, promuovendo le occorrenti intese tra i soggetti pubblici e privati interessati.

3.2.2.2 Di notevole rilievo – ma pur sempre necessarie di verifica di validità in sede attuativa - si rivelano, altresì, molte innovazioni di carattere procedimentale; talune sono espressamente da menzionare:

- sono contemplate cadenze temporali ristrette per la presentazione, l'istruttoria e l'approvazione del progetto preliminare, il quale deve essere accompagnato dallo studio di impatto ambientale;

- procedure diversificate, comunque ricondotte entro termini serrati, sono stabilite in caso di motivato dissenso delle regioni interessate (con riferimento a due tipologie: infrastrutture di carattere interregionale o internazionale, ovvero interventi che riguardano una sola regione);

- il progetto preliminare – che non è vagliato in sede di conferenza di servizi – è approvato dal CIPE, che decide a maggioranza, con il consenso, "ai fini dell'intesa sulla localizzazione" dei presidenti delle regioni interessate, i quali – a loro volta – devono sentire i comuni nei territori in cui si realizza l'opera.

L'attenzione della Corte deve peraltro soffermarsi, in special modo, su una ulteriore disciplina introdotta, in ordine alla quale sussistono fondate esigenze di verifica e di adeguatezza in termini di sostanziale compatibilità con il sistema generale di governo normativo dei lavori pubblici.

Infatti per la realizzazione delle infrastrutture strategiche, in deroga alle disposizioni di cui all'art. 19 della legge-quadro, deve farsi riferimento o alla concessione di costruzione e gestione o all'affidamento unitario a contraente generale. In proposito è poi da porre in debita luce che tanto i concessionari, quanto i contraenti generali "non sono soggetti aggiudicatori" (come stabilito dall'art. 1, comma 7 – lett. m) e n) del d.lgs. n. 190/2002).

Il successivo art. 7, comma 3 – lett. b) si prende inoltre cura di specificare espressamente che "i rapporti tra concessionario e appaltatore o contraente generale sono rapporti di diritto privato" disciplinati dal contratto e dalle norme del codice civile riguardanti l'appalto. Viene testualmente affermato – altresì- che a tali rapporti "non si applicano le norme della legge quadro e del regolamento".

3.2.3 Un discorso a sé, nell'ambito dell'assetto normativo attuato nel più recente periodo, merita il "collegato infrastrutture e trasporti", di cui alla legge 1 agosto 2002, n. 166.

Al riguardo non può non rilevarsi che la trattazione della materia dei lavori pubblici nel novero di provvedimenti comunque afferenti alla complessiva manovra di bilancio, e di disciplina degli equilibri di finanza pubblica, dà luogo a talune perplessità: è indubbio – infatti - il rischio della frammentazione di una normativa, di per sé irta di difficoltà applicative e di interpretazione, normativa che nell'ultimo biennio non aveva registrato alterazioni di rilievo.

Sembra altresì di non poter dare - almeno al momento – risposta positiva al quesito se il collegato infrastrutture abbia fornito adeguamenti ai principi e alla finalità della legge obiettivo,

e cioè – sostanzialmente - alla semplificazione e al celere impulso delle realizzazioni anche in virtù del coinvolgimento delle iniziative private.

Quanto precede deve essere raffrontato con le considerazioni testuali della relazione di presentazione del relativo disegno di legge (Atto Camera n. 2032), dove è stata posta in luce l'esigenza di attuare "un pronto intervento di correzione al disposto della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni ..... anche al fine della necessaria opera di armonizzazione dei contenuti di quest'ultimo con la normativa introdotta dalla legge obiettivo".

Il grandissimo numero degli emendamenti presentati, e spesso accolti, in sede parlamentare ha sostanzialmente travalicato l'impostazione dell'originario disegno di legge: non pochi elementi depongono infatti per una sorta di superamento dell'impianto della legge-quadro sui lavori pubblici per giungere al fine – più volte reso palese - di una riconduzione del sistema alle sole regole poste dalla normativa comunitaria.

Al riguardo non va sottaciuto, peraltro, che il complessivo disegno sotteso alla legge Merloni, e al relativo regolamento di esecuzione, è andato a regime effettivo soltanto dal 1 gennaio 2001.

In considerazione di quanto precede la Corte - prescindendo dai profili di merito della legge n. 166/2002, profili che rivestono comunque estrema importanza – ritiene di poter effettuare una valutazione di ordine generale, che si riconnette ad uno "specifico" della Corte stessa in relazione alla disciplina dettata dagli artt. 39, 40 e 41 del T.U. approvato con RD 12 luglio 1934 n. 1214 per la funzione di referto al Parlamento (con particolare richiamo all'ultimo periodo dell'art. 41 predetto, che prevede che la Corte – a Sezioni riunite – espone "le variazioni o le riforme che crede opportune per il perfezionamento delle leggi e dei regolamenti sull'amministrazione").

Nei sensi che precedono va rammentato, con chiarezza, che la disciplina generale dei lavori pubblici era stata inserita in un'opera complessa di elaborazione, che ha comportato un impegno – ai diversi livelli istituzionali e dei settori professionali e produttivi – quasi decennale nel contesto di molteplici correzioni, integrazioni, aggiornamenti, tesi ad armonizzare rilevanti interessi e a porre remore a nocive infiltrazioni nell'aggiudicazione degli appalti: stante quanto precede, e in ciò si concreta la valutazione della Corte sulle variazioni o riforme "per il perfezionamento delle leggi", è da ritenere che le eventuali, necessarie, modifiche ed integrazioni alla legge Merloni si sarebbero dovute adottare in un contesto di maggiore ponderazione e di più adeguata riflessione sistemica.

Quanto – infine – ad interventi di rilevante significato, posti in essere dal "collegato infrastrutture", non può non farsi riferimento a quelli relativi agli incarichi di progettazione (art.

17, commi 10, 11 e 12), per i quali sono consentite modalità di affidamento alternative al pubblico incanto qualora l'importo stimato sia compreso tra 100.000 e 200.000 euro, mentre la facoltà di affidamento fiduciario (che riguarda anche le società di ingegneria) viene estesa a tutti gli incarichi di ammontare inferiore a 100.000 euro. Rileva altresì l'allargamento della figura dell'appalto integrato, cioè di un modello di correzione delle modalità di conferimento degli incarichi progettuali all'esterno della stazione appaltante.

Con l'estensione della figura dell'appalto integrato è da intravedere, con probabilità, una possibile inversione di tendenza – rispetto ad un consolidato orientamento di separatezza e distinzione – al fine di ricercare un maggiore coinvolgimento dell'appaltatore nella responsabilità di risultato, attuando innovate "forme cooperative" per perseguire una soluzione progettuale definitiva.

3.3 Per quanto attiene alle misure introdotte dalle ultime leggi finanziarie, si può prendere le mosse dalla legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002), la quale porta la sua attenzione sia sugli interventi in materia di investimenti pubblici che sulle spese delle pubbliche amministrazioni comportanti attività contrattuale.

3.3.1 In particolare per il finanziamento delle grandi opere l'art. 47 della legge n. 448/2001 prevede forme peculiari di promozione e di sviluppo.

Per il finanziamento del piano straordinario delle infrastrutture e delle opere di grandi dimensioni a livello regionale e locale, individuate dal CIPE, la Cassa depositi e prestiti può intervenire (per fini di interesse generale, ed anche in collaborazione con altre istituzioni finanziarie) a favore di soggetti pubblici e privati ai quali fanno carico gli studi, la progettazione, la realizzazione e la gestione delle opere, mediante operazioni di finanziamento sotto qualsiasi forma, anche di finanza di progetto, di prestazioni di garanzie e di assunzioni di nuove partecipazioni (le quali non dovranno essere di maggioranza né comunque di controllo ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile).

3.3.2 Per attuare ogni idonea misura di efficienza nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, le stesse – nonché gli enti finanziati direttamente o indirettamente a carico del bilancio dello Stato - sono autorizzati, anche in deroga alle vigenti disposizioni, a:

a) acquistare sul mercato i servizi, originariamente prodotti al proprio interno, a condizione di ottenere conseguenti economie di gestione;

b) costituire, nel rispetto di condizioni di economicità, soggetti di diritto privato ai quali affidare lo svolgimento di servizi svolti in precedenza;

c) attribuire a soggetti di diritto privato già esistenti, attraverso gara pubblica, ovvero con adesione alle convenzioni di cui all'art. 26 della legge 488/1999 e successive integrazioni, lo svolgimento di particolari servizi.

Inoltre gli enti pubblici, non ricompresi nel sistema delle autonomie locali, devono promuovere azioni per esternalizzare i propri servizi al fine di realizzare economie di spesa e migliorare l'efficienza gestionale (con ricaduta di conseguenti benefici in sede di definizione dei trasferimenti erariali).

3.4 Di maggiore consistenza è l'intervento della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), la quale – con il suo art. 23 – dispone drasticamente che per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica le dotazioni iniziali delle unità previsionali di base degli stati di previsione dei ministeri concernenti spese per consumi intermedi, non aventi natura obbligatoria, sono ridotti del 10 per cento.

Inoltre l'art. 24 della legge (rubricato come "acquisto di beni e servizi") – facendo applicazione del principio riconosciuto dalla dottrina e dalla giurisprudenza, secondo il quale gli Stati membri, nei rispettivi ordinamenti, possono adottare soluzioni normative più rigorose della disciplina comunitaria vigente – stabilisce che le amministrazioni aggiudicatrici di pubbliche forniture e di appalti pubblici di servizi sono tenute ad espletare procedure aperte o ristrette, con le modalità previste dalle norme nazionali di recepimento della normativa comunitaria, "anche quando il valore del contratto è superiore a 50 mila euro" (corrispondente a 96.813.500 delle vecchie lire).

Stante che la soglia comunitaria per due comparti interessati è pari a 200.000 euro (che scendono a 130.000 per gli appalti aggiudicati dalle amministrazioni centrali dello Stato), il forte abbassamento della soglia medesima rivela quindi l'intenzione del legislatore di estendere l'applicazione della disciplina di derivazione europea "per ragioni di trasparenza e concorrenza": si vuole perciò rendere oggettiva, in massimo grado, l'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni, per mezzo di una rapida programmazione degli acquisti, idonee forme di pubblicità e criteri di scelta del contraente finalizzati al confronto concorrenziale.

E fin qui il discorso, conseguente alla disciplina introdotta dalla legge finanziaria 2003, si dispiega in termini generali secondo la logica di fondo enunciata. Ma alla medesima logica è da riconnettere la disposizione del comma 5 dell'art. 24 della stessa legge finanziaria, la quale – integrando il disposto dei commi 1 e 2 – stabilisce che anche nelle ipotesi in cui la vigente

normativa consente la trattativa privata, le pubbliche amministrazioni possono farvi ricorso solo in casi eccezionali e motivati, previo esperimento di una documentata indagine di mercato, dandone comunicazione alla sezione regionale della Corte dei conti.

3.4.1 In proposito è intervenuta la deliberazione n. 7/Contr/03 delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte (adunanza del 27 febbraio 2003), la quale ha dettato principi di indirizzo e coordinamento proprio sul già citato art. 24, comma 5, della legge finanziaria 2003.

Le Sezioni riunite hanno ritenuto, al riguardo, che il riferimento fatto dalla predetta norma alle sole sezioni regionali della Corte deve considerarsi non modificativo dell'articolazione delle competenze di controllo tra i diversi organi centrali e decentrati dell'istituto; ne consegue che dell'obbligo di comunicazione dei contratti stipulati a trattativa privata dovranno essere destinatarie: a) le Sezioni regionali di controllo, per i contratti stipulati dalle amministrazioni regionali e locali; b) la Sezione centrale del controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, attraverso i propri uffici, per i contratti stipulati dai Ministeri e dagli altri soggetti sottoposti, ai sensi della vigente legislazione, al controllo della Sezione medesima; c) la Sezione di controllo sugli enti, per i contratti stipulati dagli enti pubblici assoggettati al suo controllo.

3.4.1.1 Va poi ricordato, in questa sede di referto generale al Parlamento, che le Sezioni riunite hanno ritenuto – altresì – sussistenti elementi, anche di carattere testuale, che inducono a considerare il limite di valore di 50.000 euro, introdotto dall'art. 24, comma 1, della legge finanziaria 2003, come nuova soglia di carattere generale riguardante gli acquisti di beni e servizi indipendentemente dalla forma giuridica della loro acquisizione.

Tale interpretazione è confortata, innanzitutto, dalla circostanza che il ricordato comma 1 si riferisce soltanto alle procedure aperte o ristrette (asta pubblica, licitazione privata, appalto-concorso); ora – a meno di non voler ritenere che il legislatore abbia inteso abolire le procedure negoziate (trattativa privata, con o senza pubblicazione di un bando di gara) per l'aggiudicazione di forniture e servizi di importo superiore a 50.000 euro – è apparso evidente che la disposizione di cui al successivo comma 5 abbia carattere integrativo della precedente, come testimoniato dall'uso della congiunzione "anche" che precede il richiamo alle "ipotesi in cui la vigente normativa consente la trattativa privata". Le due disposizioni – ad avviso delle Sezioni riunite – vanno perciò lette congiuntamente, come del resto conferma il successivo comma 9 dell'art. 24, il quale stabilisce che "le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 5 costituiscono, per le Regioni, norme di principio e di coordinamento".

3.4.1.2 Da ultimo, è da ricordare che il riconosciuto carattere di generalità della soglia di 50.000 euro comporta, come ulteriore conseguenza, che l'obbligo di comunicazione ex art. 24, comma 5, non può non riguardare anche le procedure in economia per l'acquisizione di beni e servizi, disciplinate con d.P.R. 20 agosto 2001, n. 384, il quale ne consente l'utilizzazione fino al limite di importo di 130.000 euro (IVA esclusa).

E ciò – sempre ad avviso delle Sezioni riunite – pur tenendo presente che tale comparto è stato tradizionalmente distinto dalla attività contrattuale propriamente detta e disciplinata con apposite norme di natura regolamentare ad iniziativa delle singole amministrazioni: è apparso però incongruo ritenere che le innovazioni introdotte con il ripetuto art. 24 della legge finanziaria per il 2003 non si dovessero applicare al comparto medesimo; a sostegno della tesi estensiva milita – infatti – la finalità, perseguita dall'art. 24, di generale contenimento delle spese per la salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica, nonché la stessa rubricazione della norma che è ispirata ad un criterio sostanziale ("Acquisto di beni e servizi"), a prescindere dalle diverse forme in cui le singole acquisizioni siano effettuate.

3.4.2 La legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003) si occupa altresì, in modo esteso, del finanziamento degli investimenti, dedicando ad essi l'intero capo V.

Tre sono le misure da ricordare: una prima sul fondo rotativo per la progettualità, la seconda sul fondo rotativo per le opere pubbliche, la terza in materia di interventi ferroviari.

1) Al fine di razionalizzare e accelerare la spesa per investimenti pubblici, con particolare riguardo alla realizzazione degli interventi ammessi al cofinanziamento comunitario (di competenza dello Stato, delle regioni, degli enti locali e degli altri enti pubblici) è istituito presso la Cassa depositi e prestiti il Fondo rotativo per la progettualità. Il Fondo anticipa le spese necessarie per la redazione degli studi per l'individuazione del quadro dei bisogni e delle esigenze, degli studi di fattibilità e delle valutazioni di impatto ambientale (nonché le spese per i documenti relativi ai progetti preliminari, definitivi ed esecutivi).

2) Quanto alla seconda misura, è da porre in luce che – fermo restando quanto attiene alla istituzione di Infrastrutture S.p.A. – viene istituito presso la Cassa depositi e prestiti il Fondo rotativo per le opere pubbliche (FROP); detto Fondo ha una dotazione iniziale di un miliardo di euro, è alimentato dalla stessa Cassa ed è finalizzato al sostegno finanziario delle opere di competenza di soggetti pubblici, da realizzare mediante: a) contratto di concessione (articolo 19 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni); b) concessione di costruzione e gestione o affidamento unitario a contraente generale (articolo 6 del d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190).

3) Infine, quanto agli interventi ferroviari, è da rilevare che Infrastrutture S.p.A. può finanziare, prioritariamente, anche attraverso la costituzione di uno o più patrimoni separati, gli investimenti per la realizzazione della infrastrutture ferroviaria per il "Sistema alta velocità/alta capacità".

4. I dati complessivi di maggior rilievo.

4.1 Risultanze gestionali e principi, regole e criteri contabili adottati dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Gli elementi complessivi della gestione, sia in termini di riferimento ai dati del rendiconto generale dello Stato che in quelli desumibili dai pagamenti per investimenti diretti delle pubbliche amministrazioni (contenuti nella relazione sulla "Situazione economica del Paese"), richiedono un preliminare cenno ad alcuni profili di ordinamento contabile attinenti, in modo specifico, al comparto della spesa per attività contrattuale.

Un primo profilo deriva dall'art. 23, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003).

La norma, che istituisce un fondo di riserva per i consumi intermedi, viene presa in specifica considerazione dalla circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 8 del 4 febbraio 2003, la quale è intesa a disciplinare nuovi strumenti di razionalizzazione e flessibilità per la gestione delle spese. Viene precisato che il fondo in questione (istituito, appunto, per provvedere ad eventuali sopravvenute esigenze di spesa per consumi intermedi) ha lo scopo di assolvere a tutte le eventuali maggiori occorrenze per detti consumi che dovessero insorgere nel corso dell'intero esercizio (per cui queste non potranno che essere soddisfatte nell'ambito del medesimo stato di previsione). Viene escluso – perciò – che le amministrazioni possano proporre il ricorso ad integrazioni, per tale categoria di spesa, attraverso prelevamenti dai fondi di riserva di carattere generale del bilancio statale, risultando altresì preclusa la possibilità di integrazioni attraverso il provvedimento di assestamento.

Le amministrazioni dovranno pertanto attentamente valutare, e sottoporre a idonea selezione, le occorrenze da soddisfare con il fondo nel corso della gestione.

Da quanto esposto deriva che non potranno essere integrati capitoli di spesa che, pur classificati come inerenti a consumi intermedi, abbiano una dotazione determinata previamente per legge (esclusività del riferimento al fattore legislativo per la non operatività del fondo).

4.1.1 Altre iniziative del Ministero dell'economia e delle finanze (decreto 30 dicembre 2002 e circolari n. 25 del 7 agosto 2002 e n. 48 del 30 dicembre 2002) hanno riguardato il sistema unico di contabilità economica analitica per centri di costo delle pubbliche amministrazioni.

In proposito va posto in debita luce – anche per la materia della attività contrattuale – che le innovazioni introdotte dalla legge n. 94/1997 e dal d.lgs. n. 279/1997 consentono di evidenziare, in termini economici, le esigenze funzionali e gli obbiettivi concretamente perseguibili dalle amministrazioni tramite la raccolta e la predisposizione delle informazioni economiche; il sistema può, quindi, rappresentare un valido strumento conoscitivo ed informativo sia per le amministrazioni nel loro autonomo processo di controllo interno e di costruzione del bilancio, sia per gli organi di governo ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

In particolare, ai fini che qui interessano, appaiono utili i principi e le regole contabili elaborate per i beni di consumo, per i quali va tenuto presente il concetto di competenza economica, secondo il quale il costo di un periodo corrisponde al valore dei beni utilizzati nello stesso periodo, indipendentemente dal momento in cui saranno impegnate o pagate le relative risorse finanziarie. E' poi da sottolineare che i costi dei beni di consumo devono essere attribuiti al centro di costo in base all'effettivo utilizzo. Tali beni peraltro vengono considerati, convenzionalmente, ad utilizzo immediato (le risorse si considerano perciò completamente impiegate all'atto della consegna); il periodo di riferimento del costo coincide – quindi – con la data in cui avviene la consegna del bene al centro di costo utilizzatore (es. data del documento di trasporto o data di scarico della merce).

In termini più generali, e sempre con riferimento ai beni di consumo oggetto specifico della più corrente e minuta attività contrattuale, occorre rilevare che per detti beni i costi relativi attengono a beni in uso alle amministrazioni che esauriscono la loro vita utile nel momento stesso del consumo o in un arco temporale molto limitato, tali comunque da non rientrare nelle categorie di quelli pluriennali. Sono da ricomprendere, altresì, anche i costi di alcuni beni che, pur non cessando la propria utilità nel breve periodo, sono acquistati in modo ricorrente e per i quali si può supporre, quindi, una spesa ciclica e costante nel tempo.

4.2 Impegni, pagamenti e residui nel rendiconto generale dello Stato.

4.2.1 Avvertenza metodologica. E' da richiamare – preliminarmente - 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), classificazione

che ha avuto notevoli ripercussioni per la elaborazione di dati da riferire, in generale, alla complessiva attività contrattuale delle amministrazioni statali.

Infatti i dati abitualmente desunti, prima dell'anno 2000, dalle tradizionali 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" sono stati – in seguito – convenzionalmente ricompresi nell'attuale cat. XXI (investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni), mentre la ex cat. IV (acquisti di beni e servizi) è stato identificata nell'attuale cat. II (consumi intermedi).

Vi è stato peraltro nel più recente periodo un impegno dispiegato dalla Ragioneria generale dello Stato in materia di "riclassificazione all'indietro" dei dati che ha rideterminato, per quel che qui interessa, le risultanze degli anni 1998 e 1999 in conformità al SEC 95. La Corte ha potuto pertanto elaborare – in sede di precedente relazione - una serie storica di quadriennio che ha consentito la formulazione di primi spunti di valutazione. In ogni caso è da sottolineare che la già ricordata "ricomprensione convenzionale" effettuata (delle ex categorie X e XI nella attuale XXI) riveste un carattere molto indicativo. Rimane invece contraddistinta da maggiore attendibilità la identificazione effettuata della ex categoria IV (acquisto di beni e servizi) nella attuale categoria II del SEC 95 (consumi intermedi).

A quest'ultimo riguardo può ipotizzarsi, con una buona dose di fondamento, la sostanziale coincidenza nella accezione "consumi intermedi", pur contraddistinta da notevole genericità, delle risorse finanziarie destinate all'acquisto di beni e servizi. Molto più problematica si rivela la nuova delimitazione della spesa in conto capitale: peraltro la non perspicua formulazione della attuale categoria XXI (testualmente denominata "investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni") trova una eco di sostanziale indeterminatezza nella ex categoria X (riferentesi a beni ed opere immobiliari a carico dello Stato). In precedenza peraltro l'altra ex categoria che integrava la spesa per investimento, e cioè la XI, richiamava – con la dovuta chiarezza – i mezzi finanziari finalizzati all'acquisto di "beni mobili, macchine e attrezzature scientifiche".

La Corte ravvisa quindi la necessità di un approfondimento della materia, anche al fine di prospettare una riclassificazione, di non grande difficoltà tecnica, che sia in grado di enucleare – con immediatezza – i dati da riconnettere all'attività contrattuale.

I dati che, qui di seguito, sono stati elaborati devono quindi essere considerati con la necessaria cautela, pur riconoscendo una loro oggettiva utilità per segnalare fenomeni di carattere generale, e soprattutto, linee di tendenza.

In questa sede sono state elaborate, con provenienza esclusiva dal rendiconto generale dello Stato, tre tabelle; la tabella A illustra, congiuntamente, i dati delle categorie II e XXI in termini di impegni.Le tabelle B e C considerano i pagamenti, separatamente, per le spese di titolo I e di titolo II, ponendo come dato di partenza quello della massa spendibile.

Le tre tabelle fanno riferimento agli anni 2000, 2001 e 2002; questo triennio infatti – pur con i limiti e le segnalazioni di cautela più avanti posti in luce – consente una rilevazione omogenea a far tempo dalla nuova classificazione introdotta dal SEC 95.

4.2.2 Gli impegni. Dai dati di consuntivo del 2002 – come evidenziati dalla tabella A – risulta che le risorse impegnate dallo Stato per consumi intermedi e per investimenti fissi lordi ed acquisto di terreni (rispettivamente cat. II e cat. XXI) sono ammontate complessivamente a 16.227.904.650 euro, di cui 5.451.514.216 hanno riguardato le spese in conto capitale, le quali sono pari al 33,6%.

Questo valore percentuale, in un quadro caratterizzato da un contesto recessivo, denota un miglioramento rispetto all'esercizio 2001, nel quale la percentuale della spesa di investimento nel confronto con quella complessiva delle due categorie considerate aveva spuntato il 29,2%.

Peraltro nel raffronto con i due esercizi precedenti (gli unici due comparabili dopo l'entrata a regime del SEC 95) (euro 19.768.575.096 del 2000 euro 19.790.283.700 del 2001) il 2002 denota un decremento degli impegni complessivi rispettivamente del 17,9% e del 18%. Nel 2002, in particolare, la categoria dei consumi intermedi registra una flessione maggiore (-23,04%) rispetto alla cat. XXI (-5,82%).

A quest'ultimo riguardo va posta in luce la sicura ripercussione delle misure adottate - nel corso del 2002 – per il contenimento della spesa pubblica (DL 194/2002 convertito dalla legge 246/2002) e delle ulteriori, conseguenti, limitazioni in materia di impegni disposte con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 29 novembre 2002. Deve poi formularsi la fondata ipotesi che l'andamento recessivo degli impegni di parte corrente sia anche da correlare, notevolmente, al sistema di razionalizzazione delle acquisizioni dei beni e servizi, in conformità alla introdotta disciplina che vede Consip in posizione di fondamentale struttura organizzativa di servizi (con raggiungimento di risparmi o di c.d. "economie di scala" e connessi riflessi sull'andamento degli impegni sulla categoria II). In ogni caso questo profilo – scaturente dalla razionalizzazione "centralizzata" degli acquisti - dovrà avere conferma in un arco temporale maggiore del singolo esercizio, arco nel quale si consolidano dati e valori finanziari emersi.

Prendendo in considerazione gli impegni totali (in tabella "A" spese finali") del 2002 i consumi intermedi di categoria II incidono sugli stessi per il 2,4% mentre la cat. XXI si

ripercuote per l'1,2% (nello scorso esercizio l'incidenza era invece, rispettivamente, del 3,2% per la cat. II e l'1,3% per la cat. XXI).

Anche questo ulteriore dato disarticolato fornisce un qualche elemento confermativo della flessione degli impegni per l'acquisto di beni e servizi (da identificare nei consumi intermedi) nel 2002 rispetto all'esercizio precedente.

Per concludere le osservazioni in termini di impegni va detto che gli importi degli esercizi 2000 e 2001 rivelano un quadro pressocchè stazionario con valori percentuali degli impegni complessivi riferentesi alle attività contrattuali sulle spese finali del 4,9 (nel 2000) e del 4,6 (nel 2001); il dato in percentuale del 2002 (3,7) può assumere pertanto un suo proprio significato.

4.2.3 I pagamenti e i residui. Il rapporto che si era instaurato nella cat. II (tab. B) in termini di pagamenti sulla massa spendibile nel 2001 (56,2%) si ridimensiona nel 2002 (51,8%), dando luogo a consistenti economie (13,7%) sulla stessa massa. Anche per le spese in conto capitale (e cioè gli investimenti fissi lordi ed acquisto di terreni di cui alla cat. XXI illustrati nella tabella C) i pagamenti nel raffronto con la massa spendibile denotano una riduzione: il rapporto era del 33,4% nel 2001 e diviene del 32% nel 2002.

La divergenza si appalesa, peraltro, meno sensibile di quella del confronto delle spese correnti.

Di autonoma considerazione è il dato della massa spendibile se confrontato con l'esercizio precedente: per le spese di parte corrente si rilevano differenze negative del 5,7% nel 2001 e del 4% nel 2002. Di segno diverso è invece il trend per le spese in conto capitale: la relativa massa spendibile spunta infatti un incremento percentuale del 6,1 nel 2001 e del 2,1 nel 2002; anche se un decremento di qualche rilievo è quindi rilevabile tra i due esercizi non sussiste comunque l'andamento recessivo riscontrato per la parte corrente, con conseguente tenuta delle risorse finanziarie finalizzate agli investimenti.

I valori delle economie del titolo II sulla massa spendibile denotano un incremento 4,8% nel 2002 a fronte del 3,5% nel 2001.

I residui si attestano, sostanzialmente, su importi pressoché omologhi nel triennio per le spese in conto capitale come rivela la tabella C, mentre per i consumi intermedi appare una certa instabilità tra gli esercizi 2001 e 2002 (vedi tabella B).

Da ultimo, e quanto al rapporto percentuale dei residui sulla massa spendibile, i valori rimangono pressoché costanti nel biennio per la categoria XXI (63,1% nel 2001 e 63% nel 2002), mentre per la categoria II sussiste una divaricazione di circa 5 punti tra i due ultimi esercizi considerati.

Tab. A

SPESE CONTRATTUALI-IMPEGNI

(valori assoluti in euro)

	(A)	(B)	(C)		
ANNO	SPESE FINALI (TITOLI I E II)	CAT.II CONSUMI INTERMEDI	CAT. XXI INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTO TERRENI	TOTALE PARZIALE (B+C)	% (B+C) SU (A)
2000	399.529.328.576	14.588.082.224	5.180.492.872	19.768.575.096	4,9
2001	432.367.717.513	14.002.390.507	5.787.893.193	19.790.283.700	4,6
2002	436.744.488.203	10.776.390.434	5.451.514.216	16.227.904.650	3,7

Tab. B

TITOLO I - SPESE CORRENTI - CATEGORIA II (Consumi intermedi)

(valori assoluti in *euro)*

ANNO	MASSA SPENDIBILE (comp.+ res.)	PAGAMENTI TOTALI (comp.+ res.)	RESIDUI TOTALI	ECONOMIE TOTALI
2000	25.144.806.393	14.678.136.247	9.535.114.002	991.556.153
2001	23.716.913.596	13.335.165.654	9.647.727.746	734.020.205
2002	22.795.823.726	11.816.260.101	7.834.413.762	3.145.149.864

Tab. C

TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE - CAT. XXI
(investimenti fissi lordi e acquisto di terreni)

(valori assoluti in euro)

ANNO	MASSA SPENDIBILE (comp. + res.)	PAGAMENTI TOTALI (comp.+ res.)	RESIDUI TOTALI	ECONOMIE TOTALI
2000	14.335.700.819	4.059.154.192	9.816.527.492	460.019.137
2001	15.218.226.068	5.082.112.398	9.602.145.681	533.967.990
2002	15.545.069.286	4.980.304.104	9.805.772.494	758.992.688

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Rag. Gen.le dello Stato

4.3 Le spese per investimenti diretti della pubblica amministrazione.

Le spese per investimenti diretti delle amministrazioni pubbliche hanno registrato, in termini di pagamenti, l'importo complessivo di 23.165 milioni di euro. Ma questo ammontare va correlato con gli importi delle attività di vendita degli immobili di taluni enti del comparto, in special modo degli enti di previdenza, sia in via ordinaria che tramite operazioni di cartolarizzazione; in ogni caso i grandi aggregati non si rivelano utili in sede di specifico

riferimento ad investimenti pubblici suscettibili di comportare attività contrattuale delle amministrazioni.

Qui di seguito si farà pertanto specifico riferimento soltanto ai pagamenti per investimenti diretti realizzati dallo Stato (in conto competenza dell'anno di riferimento 2002 e in conto residui per gli anni precedenti), con la precisazione che trattasi di dati di consuntivo in termini di contabilità nazionale, ed evidenziando – altresì – l'esclusione dei contributi in conto capitale sia ad altri enti pubblici che alle imprese (in quanto tali spese vengono annoverate nell'ambito de conti dei soggetti beneficiari).

Si dà avvertenza, da ultimo, che dati riprodotti e notazioni sintetizzate si fondano sulla "Relazione generale sulla situazione economica del Paese 2002" della quale sono evidenziate dalla Corte le parti che si correlano – utilmente – alla complessiva attività referente sul rendiconto generale dello Stato.

4.3.1 Talune considerazioni di ordine generale, pur con il limite e la precisazione effettuati, sono però possibili:

a) il risultato complessivo dell'anno 2002 è da riconnettere alla tenuta dell'attività d'investimento svolta dalle amministrazioni centrali dopo la forte accelerazione registrata nel 2001 (pari al 14,9%). L'incremento realizzato, pari al 7,1% è stato trainato dalla crescita dei pagamenti sia da parte dello Stato (8,6%), che da parte dell'ANAS (6,8%), essendosi ovviato alle difficoltà di ordine tecnico che avevano rallentato l'attività dell'ente negli anni precedenti.

b) le amministrazioni locali, che da sole realizzano circa il 75% del totale degli investimenti, espongono un rallentamento nell'espansione, con una ridotta crescita del 3,4%. All'interno del comparto si possono apprezzare dinamiche diversificate: a fronte degli incrementi di spesa realizzati dalle Regioni (5,9%), nonché dai Comuni e dalle Province (3,6%), sia pure molto più contenuti rispetto a quelli realizzati nel 2001, si colloca il netto ridimensionamento della spesa delle Aziende sanitarie locali e delle Aziende ospedaliere (-8,1%); e quest'ultimo dato assume un suo proprio significato nell'ambito della disamina complessiva.

Per quanto concerne gli Enti previdenziali, il confronto dei dati, al netto dell'attività di disinvestimento, fa rilevare un'ulteriore contrazione della spesa per investimenti.

c) Nel 2002 i pagamenti per investimenti diretti realizzati dallo Stato sono ammontati a 5.985 milioni, mostrando un "continuum" nell'attività di erogazione delle amministrazioni statali. L'incremento rilevato riguardo al 2001, pari all'8,6%, risulta correlato principalmente agli investimenti nel settore della difesa e delle opere pubbliche.

4.3.2 All'interno del comparto, e relativamente alle erogazioni contabilizzate nel bilancio dello Stato, il Ministero della Difesa ha realizzato investimenti per 1.893 milioni (oltre il 38% della spesa complessiva dello Stato). Una quota dell'ordine del 73% concerne l'ammodernamento degli apparati logistici della componente aerea, terrestre e navale delle Forze Armate.

4.3.3 Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha operato investimenti per circa 943 milioni, pari al 19,3% della spesa complessiva dello Stato. Oltre il 55% ha riguardato il settore delle opere pubbliche; edilizia pubblica statale, immobili demaniali, edifici privati destinati a uffici pubblici statali (22,5%), opere marittime e portuali (12,6%); edilizia penitenziaria e uffici giudiziari (9,7%); studi di fattibilità e interventi infrastrutturali nelle aree depresse (6%), costruzione di nuove sedi di servizi dell'Arma dei carabinieri, alla Polizia di Stato e al Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco (4,2). Sussistono – altresì – pagamenti relativi a spese per immobili demaniali o privati in uso agli organi istituzionali nazionali e organismi internazionali (5,7%); l'adeguamento alle norme di sicurezza degli uffici demaniali o in uso alle amministrazioni dello stato (4,4%); il ripristino di opere pubbliche danneggiate dagli eventi sismici, alluvionali e danni bellici (3,6%).

4.3.4 Il Ministero dell'Interno ha erogato circa 530 milioni da riferire per oltre il 78% al finanziamento del programma straordinario di interventi per il potenziamento delle infrastrutture, degli impianti e delle attrezzature delle forze di polizia, nonché alla dotazione di automezzi, aeromobili, motobarche e materiali del Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco.

Altre quote hanno riguardato il potenziamento dei mezzi operativi e strumentali nonché l'acquisto di beni mobili destinati alle sedi adibite ad uffici della Polizia di Stato, l'edilizia di servizio del Corpo Nazionale dei Vigili del fuoco.

4.3.5 Il Ministero dell'Economia e delle finanze ha effettuato pagamenti per investimenti diretti per oltre 412 milioni, pari all'8,3% della spesa complessiva dello Stato, riferiti per il 70% allo sviluppo dei servizi automatizzati del sistema informativo. Una quota di oltre il 16% ha riguardato l'edilizia di servizio degli uffici finanziari, gli alloggi di servizio del personale del Corpo della Guardia di Finanza, l'acquisto di una struttura polifunzionale di protezione civile, nonché il potenziamento funzionale, tecnico e scientifico dei servizi tecnici nazionali.

4.3.6 Non molto rilevanti si rivelano gli investimenti effettuati dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, pari a circa 340 milioni (7% delle erogazioni dello Stato). Gli interventi, concentrati per il 48% nel settore delle opere pubbliche, riguardano la realizzazione, il completamento e il ripristino di opere idrauliche infrastrutturali di competenza statale; la sistemazione del suolo; le spese per l'approvvigionamento di materiali urgenti in caso di pubbliche calamità, il ripristino di opere pubbliche danneggiate dagli eventi alluvionali e la realizzazione di iniziative per la difesa del suolo nelle aree depresse. Una quota di oltre il 43,2% è riferibile – tra l'altro - ai programmi per la riduzione delle emissione inquinanti, l'efficienza energetica e le fonti rinnovabili in attuazione del protocollo di Kyoto, al piano straordinario di telerilevamento; all'attività di educazione ambientale e alla realizzazione di interventi per la conservazione della natura.

4.3.7 Particolare attenzione è da dedicare al Ministero della Giustizia che, nel 2002, dà contezza di pagamenti per investimenti superiori ai 251 milioni (5% del complesso delle erogazioni statali). Una quota pari al 30,6% ha riguardato l'edilizia di servizi per il dimensionamento logistico-strutturale degli uffici giudiziari ai compiti di istituto. Un importo pari al 24,4% attiene alle spese per l'acquisto di beni, macchine, attrezzature e sistemi, compresa la microfilmatura degli atti, all'adeguamento degli impianti dei nuovi uffici, all'acquisto di apparecchiature non informatiche, di mobili e di dotazioni librarie, nonché alle spese per l'acquisto e l'installazione di strutture e interventi connessi con l'amministrazione penitenziaria. Una quota del 23,5% è da riferire alle spese per lo svolgimento del sistema informativo e per progetti connessi, relativi a infrastrutture informatiche e telematiche.

4.3.8 A 198 milioni ammontano i pagamenti del Ministero delle politiche agricole e forestali da riferire a specifiche leggi di settore e alle risorse della legge 499/99 per il quadriennio 1999-2002, per assicurare continuità pluriennale agli interventi pubblici nel settore. Le spese hanno riguardato per oltre il 54,5% il settore delle opere pubbliche (opere infrastrutturali nelle aree depresse nell'ambito del programma di interventi per opere irrigue, di adduzioni e di riparto di interesse nazionale, nonché quelli connessi agli invasi strettamente finalizzati all'agricoltura). Una quota pari al 34% ha interessato la gestione operativa e logistica degli apparati strumentali del Corpo forestale dello Stato per la lotta contro gli incendi boschivi. Altre quote sono da ricondurre alla gestione dei servizi informatici, ivi compreso il Sistema Informativo Agricolo (SIAN), alla tutela e alla salvaguardia della biodiversività animale e vegetale, alle attività svolte nel settore della qualità dei prodotti agroalimentari.

4.3.9 Il Ministero per i beni e le attività culturali ha effettuato spese per investimenti diretti per 201 milioni, pari a circa il 4% delle erogazioni complessive dello Stato, e questo dato deve essere valutato in considerazione della assoluta peculiarità del patrimonio artistico del Paese. Le somme sono da correlare per oltre il 41,8% agli interventi per il recupero del patrimonio archeologico, architettonico, artistico, storico e archivistico dello Stato mentre il 22,4% attiene alle spese per l'adeguamento strutturale e funzionale dei Musei, degli Istituti centrali, delle Biblioteche, degli Archivi e Gallerie di Stato.

4.3.10 Conclusivamente, la Corte osserva che la descritta situazione dei pagamenti dei più significativi dicasteri di erogazione – così come specificamente emerge dai dati della già ricordata relazione generale sulla "Situazione economica del Paese", presentata al Parlamento dal Ministro dell'Economia e delle Finanze il 18 aprile 2003 – depone per una non irrilevante tenuta delle complessive erogazioni statali, con variazione percentuale di incremento dell'8,6% rispetto all'anno 2001, il quale aveva registrato il ben più elevato tasso di crescita del 15,8%.

4.3.11 Il quadro dei pagamenti delle amministrazioni centrali è completato in modo significativo con i dati dell'ANAS.

I pagamenti per investimenti diretti dell'Ente nazionale per le strade nel 2002 sono ammontati a 2.035 milioni, spuntando un incremento del 6,8% rispetto al 2001; il dato si riferisce ai pagamenti effettuati fino al 18 dicembre 2002, data dalla quale l'ente è stato trasformato in S.p.A. con legge n. 178/2002.

La maggiore parte dei pagamenti ha interessato i programmi autorizzati con leggi a carattere pluriennale, e qui di seguito si effettuano taluni specifici riferimenti.

Nel quadro delle somme destinate al piano triennale per la viabilità statale (legge n. 843/78 e successive modificazioni) a fronte di stanziamenti pari a oltre 2.679 milioni nel periodo 1979/1988, i pagamenti effettuati fanno salire il totale delle somme pagate a 2.569 milioni, pari a circa il 96% della spesa autorizzata.

Per quanto concerne il piano stralcio del piano decennale di investimenti per la viabilità di grande comunicazione (art. 4 e 6 della legge n. 531/82), che autorizza la spesa di oltre 641 milioni nel periodo 1982/1987, i pagamenti effettuati collocano il totale complessivo a circa il 99% della spesa autorizzata.

4.3.12 Da ultimo, va menzionato il comparto "altri enti dell'amministrazione centrale", specificamente delineato nella relazione governativa sulla situazione economica del Paese relativa al 2002.

In tale aggregato sono comprese tre categorie di enti: enti di ricerca che ricomprendono l'ENEA, il CNR, l'ISTAT e l'istituto superiore per la sanità; enti assistenziali quali il CONI e la Croce Rossa Italiana e gli enti economici.

Complessivamente nel 2002 tali Enti hanno effettuato pagamenti per spese di investimento per un totale di 433 milioni che, rapportati alla spesa realizzata nel 2001 (al netto delle erogazioni effettuate dalla Cassa DD.PP. pari a 2 milioni nel 2001 e contabilizzate in tale ambito) comportano una riduzione del 8,1%.

La evoluzione recessiva è da riconnettere al rallentamento dell'attività di investimento degli enti di ricerca la cui spesa, pari a circa l'84% del totale, ha raggiunto i 362 milioni.

In ordine agli altri enti del comparto emerge una complessiva stazionarietà della attività di investimento rispetto all'anno 2001.

4.4 I dati complessivi esposti nei due sottoparagrafi che precedono, relativi ai dati del rendiconto generale dello Stato e del consuntivo in termini di contabilità nazionale, danno contezza delle incertezze e delle distonie esistenti al fine di ricavare un quadro di riferimento, sufficientemente attendibile, finalizzato alla comprensione di essenziali valori e parametri nell'ambito degli investimenti pubblici (od anche nell'area più ristretta degli impieghi movimentati con l'attività contrattuale delle amministrazioni pubbliche).

Le disomogeneità esistenti tra i dati del rendiconto dello Stato e quelli di contabilità nazionale derivano, ormai da tempo, da fattori tradizionali e ben noti.

Può, comunque, qui rilevarsi:

1) la essenziale rilevanza che dispiega la ricomprensione e l'elaborazione dei dati a seconda della identità istituzionale e della dislocazione territoriale delle amministrazioni pubbliche (con netta distinzione tra Stato, regioni, enti del sistema delle autonomie, enti istituzionali ed enti di previdenza);

2) altro fattore di rilievo discende dalla inclusione – in sede di contabilità economica nazionale – dell'ANAS (ora diventata S.p.A.) tra le amministrazioni centrali;

3) la sussistenza di cause di incertezza definitoria nel sistema del SEC 95 che per le spese in conto capitale dello Stato annovera la Categoria XXI (investimenti fissi lordi e acquisto terreni), la quale non si rileva adeguata, proprio per la sua conformazione strutturale, per dare

contezza delle grandezze e dei flussi originati dai grandi contratti delle amministrazioni pubbliche;

4) una qualche raffrontabilità comparativa è comunque configurabile: gli investimenti pubblici effettuati dallo Stato ammontano, sulla scorta degli elementi desunti dalla situazione economica del Paese a 5.985 milioni di euro, mentre i pagamenti totali della categoria XXI del rendiconto generale dello Stato spuntano il dato di 4.980 miliardi; rimane peraltro da considerare che nel dato, assai consistente, di 11.816 miliardi di pagamenti totali relativi alla categoria II (consumi intermedi, ricompresi quindi nella spesa corrente) sussistono indubbiamente quote riferibili - sul piano sostanziale - agli investimenti in ragione delle non univocità delle prestazioni connesse al soddisfacimento dei consumi intermedi.

5. I processi innovativi.

5.1 La razionalizzazione della spesa per le acquisizioni di beni e servizi.

5.1.1 L'anno 2002 registra, sul piano operativo e sul concreto dispiegarsi dell'attività contrattuale in materia di acquisizioni di beni e servizi, la conferma di una innovazione di sistema introdotta all'inizio dell'anno 2000. Tale innovazione, che è tesa ad una razionalizzazione complessiva degli acquisti, è stata appunto già qualificata dalla Corte "di sistema", perché 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.

Alla luce di quanto precede vengono così riaffermate, nel più recente periodo, ruolo e funzioni della Consip – Concessionaria Servizi Informativi pubblici S.p.A.; e ciò sia sul fronte delle attività informatiche espletate per conto dello Stato (che saranno oggetto di un prossimo referto delle Sezioni riunite della Corte in materia di informatica pubblica) che su quello – che è qui oggetto di specifica trattazione - delle attività di razionalizzazione della spesa.

5.1.2 Una prima considerazione deve rifarsi, in termini generali, all'assetto statutario di Consip, il quale contempla che la stessa società "ha per oggetto esclusivo l'esercizio di attività informatiche, di consulenza e di assistenza in favore di amministrazioni pubbliche nel settore della compravendita di beni e di acquisizione di servizi, anche ai fini della scelta del contraente, nonché di attività di negoziazione diretta su beni e servizi per conto e su richiesta di tali amministrazioni".

La Consip, il cui capitale sociale è integralmente posseduto dal Ministero dell'economia e delle finanze, può inoltre espletare attività e compiere operazioni, connesse o utili al

conseguimento dell'oggetto sociale, anche mediante partecipazione in società o enti; può perciò ipotizzarsi, per espressa previsione statutaria, una ulteriore estensione della presenza di Consip, ma sempre in conformità al concreto conseguimento di finalità ricomprese nell'oggetto sociale.

E' quindi possibile configurare Consip come un peculiare organismo a struttura societaria con "funzione di servizio" per lo Stato; la società deve operare peraltro sulla base di indirizzi strategici stabiliti dall'amministrazione ed è sottoposta a controllo specifico da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze, sia sotto l'aspetto societario, attraverso l'esercizio dei diritti tipici dell'azionista, che sotto quello amministrativo-gestionale, attraverso gli obblighi imposti dalla normativa di riferimento (ivi compreso l'esercizio del controllo sulla gestione finanziaria da parte di questa Corte).

In termini operativi Consip è facoltata a stipulare convenzioni rispettivamente con o per conto di amministrazioni diverse dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (si tratta, comunque di convenzioni aventi diversa natura e diverso scopo: nel primo caso vengono in considerazione regolamenti convenzionali delle attività espletate da Consip a favore delle singole amministrazioni e dei relativi rapporti tra Consip ed il contraente pubblico, nel secondo caso si fa riferimento ai contratti-quadro stipulati da Consip con i fornitori aggiudicatari delle singole gare per la fornitura di beni o servizi alle pubbliche amministrazioni).

5.1.3 Una disamina dell'intervento legislativo in materia di razionalizzazione per le acquisizioni di beni e servizi deve prendere le mosse dall'art. 26 della legge 23 dicembre 1999 n. 488 (legge finanziaria 2000), la quale 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 stabiliti dalla convenzione a ai prezzi e condizioni previsti, ordinativi di fornitura deliberati dalle amministrazioni dello Stato.

L'intento del legislatore, e cioè la già ipotizzata realizzazione di "risparmi reali", risulta poi 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.

In particolare va segnalato che 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 – in via ulteriore – attribuito tal 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.

La legge finanziaria 2003 (n. 289/2002), per parte sua, continua e ricomprendere la materia dell'acquisto di beni e servizi nell'ambito delle disposizioni, a carattere restrittivo, che regolano le spese delle amministrazioni pubbliche introducendo misure di razionalizzazione e di attento monitoraggio.

A tal fine l'articolo 24 della legge, con i suoi commi 3 e 4, stabilisce che le amministrazioni centrali dello Stato e, comunque, gli enti pubblici istituzionali hanno l'obbligo di utilizzare le convenzioni quadro definite dalla Consip S.p.A. Per procedere ad acquisti in maniera autonoma gli enti locali adottano invece i prezzi delle convenzioni come base d'asta al ribasso: i relativi atti sono peraltro trasmessi ai rispettivi organi di revisione contabile per consentire l'esercizio delle funzioni di controllo.

Viene altresì stabilito che contratti stipulati in violazione dell'obbligo di utilizzare le convenzioni quadro definite dalla Consip S.p.A. sono nulli; inoltre il dipendente che ha sottoscritto il contratto risponde, a titolo personale, delle obbligazioni eventualmente derivanti dai predetti contratti. La stipula degli stessi – altresì – è causa di responsabilità amministrativa e, ai fini della determinazione del danno erariale, va tenuto anche conto della differenza tra il prezzo previsto nelle convenzioni e quello indicato nel contratto.

La legge finanziaria 2003 stabilisce – altresì - che al fine di razionalizzare e contenere la spesa pubblica e per consentire il monitoraggio dei consumi pubblici, la Consip S.p.A. può stipulare convenzioni quadro per l'approvvigionamento di beni o servizi di specifico interesse di una o più amministrazioni, ovvero può svolgere facoltativamente ed a titolo gratuito, per conto e su richiesta delle amministrazioni medesime, le attività di stazione appaltante, nel rispetto della normativa nazionale e comunitaria sugli appalti pubblici.

Da quanto finora enunciato emerge, conclusivamente, il chiaro intento legislativo di rafforzare ancora maggiormente la funzione di Consip.

Da ultimo, una ulteriore notazione promana dal dPCM del 30 settembre 2002, avente lo scopo precipuo di realizzare economie di spese da parte degli enti pubblici istituzionali negli acquisti di beni e servizi. Ed infatti, con specifica direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri, viene promosso in detti enti il contenimento delle spese per consumi intermedi, a decorrere dall'esercizio finanziario 2003, anche attraverso la rigorosa adesione alle convenzioni Consip.

A tal fine gli enti stessi devono impostare i bilanci di previsione per l'esercizio finanziario 2003 riducendo gli stanziamenti per consumi intermedi in misura non inferiore al 10 per cento rispetto al consuntivo 2001.

5.1.4 Nella analisi delle attribuzioni di Consip assume specifico rilievo, in sede di trattazione della attività contrattuale, la materia dei bandi predisposti dalla stessa Consip.

La Corte ravvisa che, in proposito, sia particolarmente importante l'attività di segnalazione e consultiva svolta dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. In data 7 febbraio 2003 è stato infatti elaborato da detta Autorità un parere generale sulle gare Consip, inviato al competente Dipartimento del Ministero dell'economia e delle finanze e alla stessa Consip.

La Corte ritiene che le considerazioni e le valutazioni dell'Autorità debbano essere oggetto di ampia conoscenza e, in ogni caso, espressamente richiamate in sede di relazione generale al Parlamento, con riferimento ai compiti espressamente assegnati all'Autorità dall'art. 22 della legge 10 ottobre 1990 n. 287. Va premesso, al riguardo, che il parere è maturato a seguito dell'esperienza scaturita dall'analisi di numerosi bandi, che ha dato luogo alla individuazione e al suggerimento di criteri generali per la predisposizione di bandi di gare. E ciò alla luce della vigente normativa di settore nazionale o comunitaria e al fine di garantire il rispetto dei principi della concorrenza.

5.1.4.1 In via del tutto preliminare, l'Autorità ha ritenuto che una corretta procedura di gara debba garantire la più ampia partecipazione di soggetti interessati al processo di selezione: il raggiungimento di tale obiettivo richiede, da un lato, la definizione di requisiti di accesso alla gara che siano tali da delineare nuove e maggiori opportunità di partecipazione alle imprese presenti nel settore, dall'altro un utilizzo corretto, sotto il profilo concorrenziale, di istituti quali il raggruppamento temporaneo d'impresa.

Quanto ai requisiti di accesso, la Corte ritiene di condividere l'avviso dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, la quale ha già avuto modo di segnalare – compiutamente – gli effetti negativi per la concorrenza di disposizioni e prescrizioni contenute nei bandi di gara che non siano in funzione delle caratteristiche economiche e tecniche del bene e del servizio richiesto, ovvero che limitino ingiustificatamente la partecipazione delle imprese mediante fissazione di criteri di preselezione eccessivamente rigidi.

In particolare, relativamente ai requisiti economico-finanziari, l'Autorità ha espressamente chiarito che "i requisiti di idoneità e di solidità economica o finanziaria richiesti

alle imprese ai fini della partecipazione alle gare d'appalto devono rispondere a esigenze oggettive dell'amministrazione e, più in generale, ai principi di ragionevolezza e imparzialità che devono regolare il legittimo esercizio della discrezionalità amministrativa".

5.1.4.2 In maggior dettaglio l'Autorità ha espressamente indicato, formulando "auspicio" in tal senso, l'inserimento nei bandi di gara dei seguenti requisiti:

1) attestazione di un livello di fatturato specifico, conseguito cumulativamente nel biennio precedente all'espletamento della gara, di ammontare non superiore al valore massimo della fornitura indicato nel bando;

2) in alternativa al requisito di un determinato livello del fatturato globale, attestazione del possesso di requisiti in grado di fornire un'adeguata garanzia all'ente appaltante senza tuttavia costituire un ostacolo eccessivo alla partecipazione;

3) possibilità per le imprese di provare la propria capacità economica e finanziaria mediante il deposito di documentazione alternativa al bilancio (anche al fine di evitare la preclusione alla gara per le imprese la cui costituzione è avvenuta in tempi immediatamente precedenti alla pubblicazione del bando);

4) deposito di una cauzione provvisoria il cui importo sia calcolato sulla base del valore annuale della fornitura.

Da quanto precede appare evidente alla Corte che l'Autorità ha ritenuto necessario contemperare l'esigenza avvertita da Consip di garantire la continuità e affidabilità delle forniture con l'altra esigenza, immanente nell'ordinamento interno e comunitario, di ampliare il numero di partecipanti alle gare, rendendo il più possibile agevole la partecipazione anche ad imprese con disponibilità economico-finanziarie minori.

5.1.4.3 Sempre a fini di piena salvaguardia della concorrenza l'Autorità ha segnalato due ulteriori esigenze:

a) allo scopo di garantire la partecipazione alla gara del più ampio numero di imprese possibile è da auspicare un corretto utilizzo di strumenti associativi quali il raggruppamento temporaneo d'imprese (RTI).

In proposito, l'Autorità ha ribadito che il RTI, proprio in quanto strumento di collaborazione tra le imprese, può facilmente prestarsi ad un uso restrittivo della concorrenza attuale o potenziale, tra le imprese stesse, esito certamente non desiderato dall'amministrazione appaltante, né tanto meno voluto dal legislatore comunitario e nazionale, stante la valenza di principio fondamentale che la tutela della concorrenza ha sia nel Trattato CE sia in Costituzione.

b) quanto alla scelta dell'amministrazione appaltante di articolare la fornitura di un determinato bene o servizio in una pluralità di lotti, l'Autorità ha ritenuto che la suddivisione della fornitura in più lotti sia coerente con l'obiettivo di garantire la partecipazione alla gara del maggior numero possibile di concorrenti. Tuttavia, affinché si realizzi un effettivo confronto competitivo tra le imprese, è indispensabile che il numero dei lotti sia determinato in modo da risultare sempre inferiore al numero dei partecipanti alla gara; va anche segnalata l'opportunità di un'attenta considerazione, da parte di Consip, delle caratteristiche e della struttura dei mercati di riferimento.

5.1.4.4 Conclusivamente la Corte reputa che sia utilmente intervenuto il circostanziato avviso dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in ordine ai bandi predisposti da Consip. Infatti - come la stessa Autorità ha puntualizzato – "la corretta formulazione di un bando di gara non può prescindere da un'attenta analisi delle specifiche caratteristiche del bene o servizio oggetto della fornitura, oltre che dal numero e dalle dimensioni degli operatori presenti nel mercato di riferimento: la mancata considerazione di tali elementi potrebbe condurre, in concreto, alla redazione di bandi non conformi alle regole ed ai principi della concorrenza".

5.1.5 In materia di acquisti centralizzati, e di conseguente gestione dei contratti nelle amministrazioni dello Stato, è intervenuta una articolata indagine della Sezione centrale di controllo sulla gestione di questa Corte (adunanza del 20 giugno 2003 – deliberazione in corso di pubblicazione).

La Sezione ha, preliminarmente, considerato quanto segue:

a) la rilevanza strategica del progetto di razionalizzazione degli acquisti e la sua radicale innovatività, nonché il forte impatto sull'agire amministrativo, sono alla base dell'indagine per gli esercizi 2000/2003 con progressive e autonome valutazioni in sede di programmazione annuale, tenendo nel debito conto implicazioni che le norme successive e la concreta attuazione del progetto stesso sono andate assumendo nel tempo;

b) lo sviluppo dell'attività di Consip, il rapido mutare dello scenario di riferimento operativo, nonché le concrete modalità di adesione delle amministrazioni pubbliche agli intendimenti del legislatore, rilevati con una complessa attività istruttoria della Corte, impediscono – fino ad oggi – di pervenire a valutazioni definitive e univoche sul fenomeno indagato.

Talune significative osservazioni possono essere così sintetizzate:

1) l'obiettivo di quantificazione dei risparmi, da verificare attraverso gli strumenti forniti dalle recenti riforme in tema di contabilità e controlli, è stato gestito attraverso operazioni di carattere sostanzialmente statistico e non si è concretato, quindi, in confronti tra spesa storica e spesa successiva alla riforma.

2) In ordine alla asserita impossibilità – per le amministrazioni – di confrontare in termini economico-finanziari gli effetti dei nuovi contratti con quelli delle vecchie procedure di spesa, la Corte, pur tenendo presente la relativa novità della esperienza di contrattazione centralizzata, nonché la poca trasparenza dei dati finanziari risultanti dai documenti di bilancio e di rendiconti (che rendono complesse le valutazioni di raffronto tra spese sostenute in esercizi diversi) ha rilevato – non di meno – che i nuovi principi di sana amministrazione impongono alla dirigenza di assumere oneri e responsabilità dei risultati delle proprie attività, attraverso un monitoraggio della spesa e dei costi ed un migliore sfruttamento delle conoscenze tecniche e scientifiche reperibili sul mercato.

3) Sul piano del generalizzato impiego delle convenzioni, numerose stazioni appaltanti hanno evidenziato la difficoltà nel condurre raffronti attendibili tra i costi storici e quelli scaturiti dai nuovi contratti, poiché di frequente le caratteristiche qualitative dei prodotti non si presentano omogenee, pur nell'ambito di eguali categorie merceologiche.

Si fa comunque riserva di illustrare – compiutamente – le risultanze della stessa indagine in sede di prossima attività referente al Parlamento.

5.1.6 Tutte le considerazioni che precedono conducono, ovviamente, all'analisi del concreto andamento della principale delle attività svolte da Consip nell'ambito della razionalizzazione di acquisti di beni e servizi, e cioè degli acquisti in rete della pubblica amministrazione inquadrati nel sistema delle convenzioni-quadro.

L'operatività del sistema può farsi risalire al secondo semestre dell'anno 2000, ma è nel 2001 che si è registrato un andamento a regime delle operazioni; l'anno di riferimento della presente relazione, e cioè il 2002, è – poi – quello che ha convalidato le scelte effettuate in un contesto molto ampio e suscettibile ancora di crescere in estensione applicativa.

Occorre premettere che sono state interessate alla razionalizzazione degli acquisti lo Stato, gli enti locali, il servizio sanitario nazionale, le università e un comparto residuale (qualificato da Consip "altre P.A.)"

Sulla base dei dati e degli elementi quantitativi acquisiti dalla Corte direttamente da Consip (tramite la struttura denominata "Direzione Acquisti in rete della P.A.") possono essere effettuate talune valutazioni, ponendo in debita evidenza che le stesse sono sviluppate sui dati

del c.d. "transato", e cioè dei valori dell'"ordinato" in termini definitivi dalle varie amministrazioni (ricomprendendo quindi tutto ciò che è passato attraverso la "piattaforma" predisposta per l'approvvigionamento di beni e servizi rapportando direttamente alle imprese le esigenze ravvisate via via delle amministrazioni):

1) Una prima notazione di ordine metodologico attiene alla classificazione effettuata delle c.d. iniziative di risparmio, differenziate nelle voci "beni", "*utilities*", (carburanti, gasolio da riscaldamento, olio combustibile, energia elettrica), "telecomunicazioni" e "*global service* uffici".

2) i due dati fondamentali da porre a raffronto sono – in milioni di euro – quello di 293,684 di dicembre 2001 (che sconta anche la modesta attività iniziale del secondo semestre dell'anno 2000) con l'altro di 1.044,121 di dicembre 2002. In questo ambito il "transato" afferente allo Stato raggiunge a fine 2002 il notevolissimo importo di 590,460 milioni di euro, e cioè oltre la metà del totale delle operazioni. Comunque anche i dati relativi agli enti locali (213,379) assumono un loro peculiare rilievo soprattutto se raffrontati a quelli di dicembre 2001 (48,320). Per parte loro le università si attestano nel 2002 a 16,395 milioni di euro a fronte del dato 7,516 di fine 2001.

Anche il sistema sanitario nazionale fornisce una sua propria adeguata, risposta al sistema se si considera il dato di 25,138 di fine 2001 correlato a quello di 92,831 di fine 2002.

3) Le considerazioni sulle tipologie delle iniziative rivelano alcune voci di particolare rilievo: i buoni pasto (con 110,496 milioni di euro, di cui 88,230 riferiti allo Stato), la telefonia fissa (con 250,837, di cui 80,702 afferenti allo Stato), il servizio energia (con il dato di 192,130 e quello di 93,975 riferito allo Stato), le autovetture (totale 60,425 e Stato 29,917).

Una autonoma valutazione attiene al "*global service* uffici" che, inattuato nel 2001, spunta a fine 2002 un "transato" di 149,462 milioni di euro, di cui ben 110,803 da correlare allo Stato.

Conclusivamente, e prescindendo da valutazioni sulla condivisione del sistema da parte della generalità delle amministrazioni, può rilevarsi uno standard operativo dell'attività Consip di notevole entità, che comunque richiede sempre una rigorosa opera di monitoraggio, unita ad una costante attenzione al rispetto integrale delle regole della concorrenza.

Cospicue perplessità sono comunque emerse per l'applicazione del sistema nei confronti di piccole unità operative e - in particolare – in relazione alle istituzioni scolastiche.

5.1.7 Alla luce di quanto precede, la Corte deve rilevare che l'intuizione progettuale dapprima, e le concrete iniziative poi, attuate in ambito Consip sono state corroborate tutte, pur se con diverse intensità, da puntuali disposizioni inscritte in ben quattro leggi finanziarie (dal 2000 al 2003). Sussiste, pertanto, un disegno complessivo – voluto dal legislatore – di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi di ampia portata e da riconnettere alla generale esigenza del contenimento della spesa soprattutto di parte corrente

In termini generali e di principio - e con riserva di proseguire nella attenta osservazione delle effettive risultanze emergenti da un contesto vasto ed assai articolato che è stato anche preso in esame nella complessa, recente, indagine della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato deliberata in data 20 giugno 2003 – sembra che possa essere oggetto di attenta considerazione ogni idonea iniziativa finalizzata alla razionalizzazione della spesa, 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 Consip può essere sostanzialmente definita come struttura organizzativa "di servizi", è tesa alla creazione di un sistema diffuso e il più possibile "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 amministrazioni (per la definizione dei fabbisogni, dei tempi e dei contenuti specifici delle politiche di acquisizione).

5.2 Innovazioni ed esternalizzazione nella pubblica amministrazione.

Nel quadro dei fenomeni di modernizzazione e riassetto organizzativo viene in rilevo, per la sua valenza innovativa, il contributo che può essere offerto dal ricorso alla esternalizzazione di funzioni e servizi (in termini generali e prescindendo, quindi, dal disegno sotteso a Consip, più avanti ampiamente esaminato).

In questa sede peraltro vanno nettamente distinte le tipologie che si concretizzano, nella sostanza, in esternalizzazioni vere e proprie da forme "altre" di privatizzazione e riorganizzazione di funzioni pubbliche, estranee – proprio in quanto tali – alla materia dell'attività contrattuale della P.A.

In concreto l'outsourcing si rivela – fondamentalmente - strumento di razionalizzazione produttiva, mutuato dalle imprese private, affidando a terzi alcune attività legate all'organizzazione interna (esemplificando: l'acquisto di forniture di beni e di servizi, la

gestione e la manutenzione degli immobili o degli impianti, la gestione delle buste paga dei dipendenti, al gestione dei servizi mensa, ecc.).

Recenti attività di referto governativo al Parlamento (la relazione del Ministro della Funzione pubblica sulla P.A. 2001) sembrano deporre, in tema di esternalizzazione, per una fase recessiva (dell'anno 2001 sul 2000), ipotizzando che la contrazione rilevata per le amministrazioni centrali dello Stato potrebbe trovare la sua origine nella contrazione delle disponibilità finanziarie; tuttavia l'ampiezza delle amministrazioni potrebbe dar luogo ad una crescita di interesse. Nel documento governativo comunque si ricorda che "l'esternalizzazione di alcune attività da parte delle pubbliche amministrazioni obbedisce alla finalità di migliorare le performance degli apparati alleggerendoli di compiti che, occasionalmente o in maniera stabile, possono essere svolti più proficuamente da soggetti esterni all'amministrazione pubblica".

La Corte ritiene che la relazione del Ministro della Funzione pubblica, della quale si è menzionato un significativo passaggio, assolva ad una utile finalità informativa, analizzando espressamente contesti finora poco esplorati. Viene così ad essere chiarito che nelle attività affidate all'esterno "si possono rinvenire, in via analitica, due tipologie principali, quelle di natura strumentale e quelle aventi un carattere specialistico". Nel primo caso si tratta, di regola, di compiti che possono essere tipizzati; nel secondo, al contrario – si precisa nel documento del Governo – si è di fronte a scelte atipiche derivanti dalla combinazione di fattori molteplici inerenti, in genere, alla particolarità dei compiti delle singole amministrazioni. Le attività tipizzabili a loro volta si suddividono in categorie: di manutenzione (in senso lato), di supporto gestionale, di servizi generali, di rapporto con gli utenti.

Premesso quanto precede in termini generali, la Corte ritiene di poter far riferimento, in prosieguo, a tre esperienze maturate nel più recente periodo: 1) il progetto finalizzato del Dipartimento della funzione pubblica su "esternalizzazione delle funzioni amministrative" 2) il "global service" del Ministero dell'economia e delle finanze per la gestione e al manutenzione del Palazzo delle Finanze in Roma (sulla base di un apposito progetto avviato nel 2000), 3) le prospettive di outsourcing nel sistema dei beni culturali.

Si fa invece espresso rinvio al capitolo della presente relazione dedicato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri in ordine al progetto pilota di *outsourcing* attraverso la sperimentazione di forme nuove di "partnership pubblico-privato". In proposito deve soltanto farsi cenno alle iniziative in atto, da qualche mese, negli uffici della Presidenza, appunto con uno specifico programma di outsourcing, il quale è teso alla realizzazione di risparmi di spesa per le diverse strutture, stimati in circa 12 milioni di euro l'anno. In altre parole, la Presidenza

del Consiglio appare impegnata a ridurre di circa il 20% le attuali spese di gestione esternalizzando numerosi servizi (dall'informatica, alla manutenzione fino ai trasporti).

5.2.1 Il progetto finalizzato "esternalizzazione delle funzioni amministrative" del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri ha rivestito – nel 2002 – notevole interesse ma, al contempo, ha posto in luce anche l'esistenza di delicate problematiche. I risultati – prevalentemente derivanti dalla analisi dei fenomeni di esternalizzazione negli Enti locali – sono stati presentati al Forum della P.A. del 2002.

Il progetto stesso è stato elaborato facendo perno su taluni obiettivi fondamentali:

- ricognizione delle esperienze di esternalizzazione nei diversi livelli della pubblica amministrazione (amministrazione centrale, regioni, province, comuni);

- valutazione delle esperienze monitorate e formulazione di proposte operative;

- sperimentazione delle proposte operative elaborate.

Una delle due aree considerate nel progetto ha riguardato il fenomeno della esternalizzazione di fasi specifiche di tipiche attività amministrative, che – come tale – è estraneo alla materia contrattuale non essendo possibile rinvenire minimi profili di contiguità alla materia stessa.

La Corte ritiene comunque che la esternalizzazione di funzioni amministrative debba essere circondata da grande attenzione, ponderando con assoluta cautela le scelte da intraprendere. In ogni caso nel documento del progetto finalizzato del Dipartimento della Funzione pubblica sono contenute le seguenti, testuali, considerazioni che appaiono condivisibili: "questi tipi di attività, pongono molteplici questioni meritevoli di approfondimento, tra le quali i confini, gli effetti e l'ambito giuridico-normativo entro cui collocare le modalità di gestione delle esternalizzazioni, nell'ottica del principio di legalità e legittimità e le condizioni minime indispensabili affinché il ricorso all'esternalizzazione sia, a posteriori, rispondente ai criteri di efficacia ed efficienza dell'azione pubblica".

Suscettibile di considerazione è, invece, l'area delle attività strumentali della pubblica amministrazione che – peraltro – non si risolvono tutte nella fornitura di beni e servizi.

In effetti dopo una prima fase di sviluppo del fenomeno della esternalizzazione di servizi, appare ora emergente la necessità di affidare a soggetti privati la realizzazione di attività – non riconducibili appunto alla categoria dei servizi – che postulano competenze tecniche e tipologie di professionalità spesso assenti nella pubblica amministrazione.

Il progetto del Dipartimento della Funzione pubblica registra – puntualmente – le risultanze complessive: quella di maggior rilievo – e che qui specificamente interessa -

sottolinea l'esistenza, all'origine delle scelte di esternalizzazione effettuate, di un orientamento di tipo fattuale da riconnettere sia a vincoli organizzativi riscontrati che a opzioni di fondo, ma senza l'approfondimento dei fabbisogni scaturenti dai nuovi assetti e dalle modalità gestionali. Non si è riscontrato, poi, l'inserimento dei progetti di esternalizzazione all'interno di una azione pubblica correlata al "continuum" programmazione/controllo/indirizzo dell'attività.

La scelta di esternalizzazione prescinde, inoltre, da concrete valutazioni imperniate sull'analisi costi-benefici o su elementi certi di valutazione economica.

5.2.2 In ordine alla seconda esperienza segnalata, deve premettersi, in termini generali, che il "Global service" trae la sua origine nel settore privato per avere un unico punto di riferimento, per migliorare la gestione dei servizi strumentali ausiliari e di supporto all'organizzazione e per ottenere quelle soluzioni globali "chiavi in mano", con contestuale affermazione di una integrale responsabilità del fornitore del servizio per il raggiungimento degli obiettivi di performance ed unificazione di attività precedentemente parcellizzate e conferite a più soggetti. Il global service dà luogo, quindi, ad una tipologia di contratto che appronta uno strumento per l'erogazione di servizi di supporto comportando – per lo più – unione di competenze, flessibilità operativa, capacità organizzative e gestionali da riconnettere ad un contraente unico per più servizi.

Proprio nella prospettiva delineata si situa, con una sua originalità e portata innovativa, il ricorso al "Global service" da parte del Ministero del tesoro (ora dell'Economia e delle Finanze) per la gestione e la manutenzione del Palazzo delle Finanze in Roma, in virtù di un apposito progetto avviato nel 2000. L'adozione di questo modello gestionale ha dato luogo a talune, significative, innovazioni, che possono così riassumersi:

- disponibilità di una anagrafe manutentiva come strumento conoscitivo di base per un intervento mirato (con correlate, continue, integrazioni per l'aggiornamento delle situazioni bisognevoli di manutenzione);

- instaurazione di positivi rapporti con gli utenti dell'edificio (ad ogni richiesta è possibile dare una risposta tempestiva e, quindi, si aumenta il livello di soddisfacimento);

- esistenza di un concreto controllo dell'attività di manutenzione;

- passaggio da una "manutenzione a guasto" ad una manutenzione programmata con apprezzamento degli utenti e diminuzione dei costi di servizio;

- disponibilità di un metodo di controllo delle attività effettuate, in grado di fornire i costi manutentivi di ogni centro di costo, con ricadute su altri aspetti della gestione dell'ente e sulla redazione del budget annuale (con valori ridotti).

Conclusivamente, può rilevarsi – in ordine al "Global service" del Ministero dell'Economia e delle Finanze – un superamento della parcellizzazione delle funzioni intrecciate alla gestione di molteplici servizi interni, con riconduzione ad un sistema di governo unitario, realizzato con strumenti informatici e telematici.

5.2.3 Da ultimo, sono da considerare alcune innovazioni, con prospettive di outsourcing, nel sistema dei beni culturali.

In proposito va premesso che il volume di spesa per visitare i musei statali ha superato i 127 miliardi di lire nel 1999 (questo è il dato di riferimento rinvenuto), con un incremento del 149% rispetto al 1985. Questo dato - anche se non aggiornato – depone nettamente per il riflesso economico della fruizione dei beni culturali.

E' poi da ricordare, ai fini del discorso sull'outsourcing, che la legge 14 gennaio 1993, n. 4 (c.d. legge Ronchey) ha dettato la disciplina per l'affidamento in concessione ad imprese private dei servizi di accoglienza (servizi aggiuntivi) presso gli istituti d'arte e d'antichità statali, con il pagamento di relative tariffe; tuttavia i nuovi servizi sono stati avviati solo nel 1997.

Recenti dati, elaborati nell'ambito di ricerche effettuate da organismi operanti nel settore, si riferiscono all'anno 2000 e identificano 83 istituti (39% del totale dei musei statali a pagamento), nei quali sono stati attivati servizi aggiuntivi. Il dato elaborato a tutto il 2001 depone, poi, per l'attivazione di 127 servizi aggiuntivi di cui: 88 librerie e attività di accoglienza; 22 bar ristorazione; 17 servizi bibliotecari.

Va inoltre posto in debita luce che l'impulso di "ingresso del privato" è in linea con il disposto dell'art. 33 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria 2002).

La norma, infatti, contempla la concessione a soggetti diversi da quelli statali della gestione di servizi finalizzati al miglioramento della fruizione pubblica e della valorizzazione del patrimonio artistico secondo modalità, criteri e garanzie definiti con regolamento ministeriale. Al regolamento è demandato stabilire, tra l'altro, le procedure di affidamento dei servizi che dovranno avvenire mediante licitazione privata, con i criteri concorrenti dell'offerta economica più vantaggiosa e della proposta di offerta di servizi qualitativamente più favorevole (dal punto di vista della crescita culturale degli utenti e della tutela e valorizzazione dei beni, e comunque nel rispetto della normativa nazionale ed europea).

6. Notazioni sull'attività delle Autorità indipendenti.

La materia delle autorità indipendenti è stata, in passato, più volte considerata diffusamente dalla Corte; in questa sede si ritiene peraltro di fare riferimento all'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato e all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, enucleando alcuni profili di interesse generale in ordine all'attività contrattuale della pubblica amministrazione.

In ogni caso sembra che le più recenti esperienze pongano in luce, in termini di considerazioni generali, quanto segue sulle autorità indipendenti:

a) la possibile identificazione di un'area, che si pone al di fuori del circuito istituzionale Parlamento-Governo, affidata ad organismi qualificati in termini di neutralità e garanzia;

b) la necessità di adottare adeguate regole di confine tra le competenze delle diverse autorità;

c) la opportunità, spesso ravvisata, di evitare duplicazioni di competenze ministeriali, operando una accurata individuazione di atipie non necessarie per una incisiva riforma del sistema.

L'anno 2002, ed i mesi trascorsi dell'anno 2003, depongono – comunque – per l'esistenza sia di adeguati approfondimenti che di iniziative propositive maturate nel contesto politico-istituzionale per giungere, in tempi ragionevoli, alle necessarie rimodulazioni ordinamentali ovvero a semplici razionalizzazioni organizzative; e cioè al fine di pervenire all'auspicata demarcazione tra autorità con funzioni di "garanzia" della collettività, autorità con essenziale funzione di regolazione e "normazione tecnica" ed, ancora, organismi con funzioni prevalentemente amministrative preposti a settori diversi.

6.1 L'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

In ordine all'Autorità garante della concorrenza e del mercato – già più avanti ricordata per il suo utilissimo parere sui bandi Consip – è da porre in luce la centralità dell'azione precipuamente rivolta ai comportamenti delle imprese e connotata – altresì – da cospicua attività referente al Parlamento.

Si rivela fondamentale – in particolare – il contributo fornito per un'adeguata considerazione delle violazioni della disciplina della concorrenza e degli essenziali riferimenti alla normativa comunitaria, che può dar luogo a conseguenti valutazioni della Corte sui regolamenti, sugli atti concessori e sui programmi settoriali.

La relazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato relativa all'anno decorso (presentata in Parlamento in data 11 giugno 2003) fornisce elementi di grande

importanza, qualificati da valutazioni di sistema, che si riflettono sulla complessiva attività contrattuale degli operatori pubblici e privati.

Taluni aspetti generali prospettati nella relazione dell'Autorità per la concorrenza meritano specifica menzione nella presente sede di referto sull'attività contrattuale delle amministrazioni pubbliche:

1) nel gennaio 2002, l'Autorità ha inviato al Parlamento e al Governo una segnalazione volta a delineare in termini generali le forme e l'architettura di una regolazione dei mercati che tuteli l'interesse pubblico, consentendo il superamento dei fallimenti del mercato, senza frenare ingiustificatamente l'operare della concorrenza. In proposito si è fatto testuale riferimento alle "molte e diffuse regolazioni che, soprattutto nei servizi, frenano l'evoluzione di numerose attività verso configurazioni di offerta meglio rispondenti alle esigenze dei consumatori": e tra i servizi sono ricompresi quelli di pubblica utilità.

2) Anche nel 2002 l'Autorità ha riscontrato "l'esistenza di intese restrittive volte alla fissazione dei prezzi e alla spartizione dei mercati: tra queste, particolarmente gravi sono apparsi le collusioni tra imprese concorrenti nella fornitura di beni e servizi alla Pubblica Amministrazione, che hanno interessato molteplici mercati, dai servizi sostitutivi di mensa, alla fornitura di gasolio per autotrazione in alcuni comuni italiani, ai test diagnostici per diabetici".

3) L'Autorità si è soffermata sulla centralizzazione degli acquisti della Pubblica Amministrazione (alla base della costituzione di Consip S.p.A.), rilevando che la stessa centralizzazione "aumenta il valore delle commesse e riduce il numero delle occasioni di interazione tra le imprese. In teoria, ciò dovrebbe aumentare l'interesse delle imprese all'aggiudicazione delle gare e ridurre la probabilità e la stabilità nel tempo dei comportamenti collusivi: la realtà può essere molto diversa, come dimostra l'accertata esistenza di un cartello relativo alla gara per la fornitura di buoni pasto".

In ordine a Consip l'Autorità – come già detto – ha anche fornito un parere a carattere generale sui bandi, fornendo indicazione su modalità che non devono risultare tali da facilitare la concertazione. Tale parere è stato oggetto di ampia considerazione da parte della Corte e si rinvia, in proposito, al precedente sottoparagrafo di questo capitolo n. 5.1.4.

6.2 L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.

L'anno 2002 ha registrato la piena operatività dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, nell'ambito di una crescente attività che ha comportato effetti propositivi nel contesto, assai complesso ed articolato, delle opere pubbliche. In particolare i principi, che si vanno enucleando anno dopo anno, costituiscono un quadro di riferimento sempre più organico, utile

per individuare linee generali dell'attività contrattuale: questo quadro peraltro sta assumendo particolare rilievo nel più recente periodo nel quale – come posto in evidenza nel precedente paragrafo sulla complessità dell'assetto normativo – si assiste ad una cospicua frammentazione del sistema che governa la materia delle opere pubbliche.

Nel corso del 2002 l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici ha adottato 31 determinazioni, tutte caratterizzate da notevole effettività sia a livello di inquadramento sistematico e di interpretazione di norme che a livello di soluzioni incidenti sull'ambito operativo delle stazioni appaltanti. Le deliberazioni sono state invece 13, e sono da riconnettere – per lo più – a quesiti specifici ovvero a peculiari situazioni prospettate.

Va rilevato, al riguardo, un incremento numerico degli atti adottati in relazione all'anno 2001, che aveva registrato n. 25 determinazioni e n. 7 deliberazioni.

6.2.1 Nel quadro di una sintetica menzione dei profili di interesse generale in ordine all'attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni, può ricordarsi – inizialmente - la determinazione n. 9/2002 del 16 maggio 2002 avente ad oggetto specifico "trattative private: offerte anomale".

L'Autorità ha osservato, in via di principio, che la ratio della disciplina delle offerte anomale è quella di "tendere al contemperamento di due interessi: l'opportunità di assicurare all'amministrazione l'aggiudicazione al prezzo più basso e l'esigenza di impedire che offerte troppo esigue, apparentemente idonee a realizzare il maggior risparmio di spesa, risultino in realtà poco convenienti, determinando irregolarità nell'esecuzione e contenzioso spesso ampio e costoso". Il meccanismo di esclusione delle offerte ritenute incongrue costituisce pertanto – ad avviso dell'Autorità – principio di carattere generale, volto a garantire la serietà del procedimento e posto a garanzia dell'amministrazione in applicazione del più generale principio secondo cui le parti, nella formazione del contratto, devono comportarsi secondo buona fede.

6.2.2 Altra deliberazione dell'Autorità, la n. 11/2002 del 5 giugno 2002 ha dettato i criteri che le società organismi di attestazione (le SOA) debbono seguire in ordine al rilascio della attestazione di qualificazione di una impresa concessionaria di una azienda o di un ramo di azienda.

I criteri di maggior rilievo così si sintetizzano:

- l'attestazione di qualificazione deve essere rilasciata ai cessionari soltanto se risulta dagli atti che vi sia stata una effettiva cessione di un complesso di beni organizzati qualificabili come ramo di azienda e dei connessi requisiti che hanno consentito la eventuale precedente qualificazione;

- il rilascio di una nuova o di una prima attestazione di qualificazione ad una impresa, che ha ceduto l'azienda o un ramo di azienda, può essere effettuata soltanto sulla base del possesso di requisiti diversi da quelli che hanno consentito il rilascio dell'attestazione all'impresa cessionaria.

6.2.3 La determinazione n. 12/2002 del 29 maggio 2002 (definita espressamente come "atto di regolazione") ha riguardato l'accesso ai documenti di gara.

In proposito si è ritenuto che non è legittimamente denegabile il diritto di accesso nei confronti di un concorrente, ancorché subordinatamente alla definitiva conclusione del procedimento di gara (con la conseguenza che la P.A. potrà differire l'esercizio del diritto di accesso), nella forma della sola visione degli atti.

Peraltro, ove vi siano terzi portatori del diritto alla riservatezza, essi devono aver notizia dell'avvio del procedimento di accesso in base all'art. 7 della legge 241/1990.

6.2.4 La determinazione n. 17/2002 del 10 luglio 2002 si è occupata dei provvedimenti in autotutela, considerando che nelle gare per l'aggiudicazione dei contratti pubblici vige il principio dell'autotutela decisoria che consente all'amministrazione di riesaminare, annullare e rettificare gli atti invalidi.

Si è ritenuto, in proposito, dall'Autorità che "resta in capo alla stazione appaltante il potere/dovere dell'adozione di provvedimenti in autotutela ove, in qualunque momento nel corso di una procedura ad evidenza pubblica, vengono in evidenza vizi determinati per l'individuazione del contraente", fermi restando comunque i principi ai quali l'adozione di provvedimenti in autotutela per la rettifica di atti invalidi è subordinata.

6.2.5 La determinazione n. 20/2002, del 30 luglio 2002, riveste particolare interesse in quanto ha preso in considerazione, in modo approfondito, le procedure in deroga adottate in forza di ordinanze contingibili ed urgenti in materia di protezione civile.

Al riguardo l'Autorità ha definito con chiarezza che:

a) le ordinanze contingibili ed urgenti possono derogare alle ordinarie disposizioni vigenti in tema di lavori pubblici, ma, proprio perché conseguono ad una situazione eccezionale, la deroga non può permanere sine die, ma deve essere necessariamente limitata nel tempo e circoscritta alla persistenza della situazione invocata;

b) le ordinanze adottate per l'attuazione degli interventi di emergenza, al verificarsi di eventi di calamità naturali, devono contenere l'indicazione delle principali norme a cui si

intende derogare; la deroga quindi è circoscritta esclusivamente alle sole norme esplicitamente richiamate.

6.2.6. La determinazione n. 27/2002 del 16 ottobre 2002, che per ultima viene considerata nella presente sede di referto generale della Corte al Parlamento, ha fornito prime indicazioni sulla applicazione alla legge 1 agosto 2002 n. 166, il c.d. "collegato infrastrutture", di cui si è trattato in un precedente paragrafo sull'assetto normativo.

In questa determinazione l'Autorità affronta problematiche molteplici, e non poteva essere altrimenti attesa la complessità dell'impianto legislativo introdotto, connotato da forte carica innovativa.

Qui rileva richiamare, soltanto, i profili che seguono:

1) nella citata legge n. 166/2002 – come del resto in quasi tutte le altre precedenti versioni della legge-quadro in materia di lavori pubblici (ad eccezione della cosiddetta "Merloni bis", di cui al d.l. 3 aprile 1995, n. 101 convertito con modificazioni dalla legge 2 giugno 1995, n. 216) – mancano, tranne che per alcune norme, specifiche disposizioni transitorie, che possano, ad avviso dell'Autorità, agevolare la soluzione dei problemi interpretativi. Questi vanno allora risolti sulla base sia del criterio intertemporale comunemente indicato dalla giurisprudenza, sia di quello secondo cui le innovazioni normative intervenute dovrebbero applicarsi esclusivamente ai bandi di gara pubblicati a partire dalla data di entrata in vigore delle nuove disposizioni, mentre le procedure di gara in corso sono da assoggettare alle previgenti regole.

2) Sul piano della delimitazione dell'ambito oggettivo d'applicazione della legge-quadro non necessitano ulteriori indicazioni in quanto il testo introdotto dalla legge 166/2002 non ha apportato modifiche specifiche a quello previgente. Va rilevato soltanto che anche per i contratti di fornitura e di servizi i lavori, ove previsti ed anche se accessori e di rilievo economico inferiore al 50 per cento dell'importo dell'appalto, devono essere eseguiti esclusivamente da imprese in possesso di attestazione di qualificazione (comma 11 septies, aggiunto all'art. 8 della legge-quadro).

7. Aspetti desumibili dall'attività di controllo della Corte dei conti.

Il 2002 registra deliberazioni e relazioni sia della Sezione di controllo sulla gestione sia della Sezione autonomie che delle sezioni regionali di controllo (queste ultime – in particolare - per la gestione del trasporto pubblico locale), che sono qualificate da indagini che assumono rilievo nell'ambito dell'attività contrattuale dell'amministrazione (con specifico rilievo per la Sezione centrale – nel 2002 – soprattutto dell'area del Ministero della Difesa).

In ordine a tale attività va premesso, peraltro, che le indagini svolte non attengono alla gestione dell'esercizio 2002, oggetto della parificazione e della connessa attività referente delle Sezioni riunite. Le relazioni, qui di seguito citate, contengono comunque considerazioni con valutazioni critiche che ne giustificano, utilmente, la segnalazione al Parlamento anche nella presente sede (che è, ad un tempo, riassuntiva della complessa realtà dell'amministrazione e deputata all'analisi degli equilibri e dello stato della finanza pubblica).

7.1 Con deliberazione n. 11/2002/G del 7 dicembre 2001 – 21 marzo 2002 la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato ha posto in luce le risultanze dell'indagine concernente l'amministrazione della Difesa in relazione all'acquisto di oggetti non d'armamento (esame per tipologie ed aree territoriali, riferite ad Esercito, Marina ed Aeronautica).

La Corte, in proposito, ha rinvenuto alcuni elementi significativi, suscettibili di valutazione:

1) per il settore "viveri" è emersa l'utilità della stipula di convenzioni per l'utilizzo di buoni pasto soprattutto per gli uffici, i comandi e le strutture a preminente carattere burocratico delle Forze Armate; è stata anche esaminata la problematica dell'affidamento ai privati del servizio di vettovagliamento, mediante catering ("veicolato", con derrate fornite dall'amministrazione militare, o "puro", con attribuzione di tutte le funzioni ai privati);

2) l'esternalizzazione del servizio – come è emerso dall'indagine svolta -viene motivata dall'accertata economicità conseguibile e, nel contempo, dall'opportunità di attribuire ai militari funzioni specificamente riferite alla loro professionalità operativa, soprattutto in relazione all'ormai programmata eliminazione del servizio di leva;

3) è emerso l'obiettivo di realizzare un sempre più marcato accentramento della gestione contrattuale, certamente in grado di conseguire significative economie di scala;

4) per il settore "vestiario" è venuta in evidenza una maggiore autonomia conferita agli enti periferici ed un vasto ricorso - ad esempio in Marina – alla licitazione privata ed alle spese in economia.

5) Nel corso dell'indagine le spese di ufficio, e le spese per i materiali di pulizia, hanno fornito una vastissima massa di dati, non sempre omogenei e confrontabili fra loro; tutto ciò perché le spese decentrate sono riferite a situazioni locali e condizioni diversificate che non è facile riportare a fattori comuni di comparazione.

Nel settore si è rilevata carenza di programmazione, che ha dato spesso ampio spazio alle spese in economia, rispetto a quelle a contratto.

7.2 Una seconda deliberazione da menzionare, sempre della Sezione centrale di controllo sulla gestione, è la n. 17/2002/G (adunanza del 1 marzo 2002), relativa alle risultanze dell'indagine sulle modalità di acquisto e di dismissione dei beni dei magazzini della difesa.

Tre sono i profili suscettibili di nota:

a) viene in chiara evidenza un insufficiente dettaglio dei dati esposti, mentre sarebbe auspicabile che per ogni gruppo di beni e materiali omogenei (es. parti di ricambio, lubrificanti, divise) venisse redatta una apposita illustrazione dimostrativa e non già un'esposizione con indicazioni generiche (materiali in deposito, beni acquistati dal commercio).

b) con riferimento specifico all'attività contrattuale, dispiegata dalle amministrazioni interessate, dall'indagine si rileva un generalizzato uso delle procedure in economia anche se, comunque, nei limiti (come risulta dalle schede inviate dalle amministrazioni) della normativa all'epoca vigente.

c) sono stati rilevati, nel corso dell'indagine, generalizzati ritardi nella vendita dei materiali fuori uso che – in tal modo – rischiano di perdere completamente il loro residuo valore.

7.3 Anche la materia dell'informatica pubblica ha dispiegato un suo proprio rilievo nell'ambito dell'attività contrattuale.

La deliberazione n. 20/2002/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione (adunanza dell'8 febbraio 2002) ha riguardato gli esiti dell'indagine relativa ai contratti stipulati dalle amministrazioni centrali dello Stato in materia informatica; sulla stessa materia è intervenuto – altresì – un referto specifico delle Sezioni riunite (deliberazione n. 8 del 31 gennaio 2002), con il quale sono state rappresentate al Parlamento le grandi linee delle amministrazioni in materia informatica dal punto di vista contabile, finanziario e procedimentale, con riferimento anche agli assetti organizzativi, alle modalità gestionali e alla formazione del personale.

La Sezione centrale del controllo ha fornito, per parte sua, estese considerazioni, i cui soli tratti salienti vengono qui ricordati ai fini di "ricomposizione del sistema"; in tal senso si sintetizza quanto segue:

1) viene riconosciuto che il d.lvo n. 39/1993 ha costituito il primo vero modello di disciplina dei contratti informatici conclusi dalla P.A. anche se è da considerare che esso non ha esaurito tutte le problematiche, occorrendo un necessario coordinamento con la disciplina dei contratti della P.A. vigente in precedenza e non abrogata, con quella del Codice civile in materia

contrattuale, con i decreti di attuazione delle direttive comunitarie, nonché con i capitolati redatti dall'AIPA e le direttive da quest'ultima emanate;

2) l'indagine ha posto in luce che l'aspetto caratteristico dei contratti informatici è dato dalla circostanza che gli stessi non sono riconducibili a semplici schemi contrattuali: basti pensare che anche il semplice contratto di vendita di un hardware, con relativo software, richiede il concorso di una serie di prestazioni complementari, normalmente estranee allo schema della fornitura e riconducibile piuttosto alla categoria dei servizi, quali l'assistenza e la manutenzione, la formazione e l'addestramento del personale.

3) l'indagine ha posto in evidenza – altresì – che la quota di risorse che le amministrazioni hanno impiegato in base ad atti di concessione e quella relativa a contratti stipulati mediante procedure ristrette (licitazione privata o appalto concorso) sono risultate inferiori alla quota degli affidamenti a trattativa privata.

L'utilizzo di tale modalità di affidamento – considerata eccezionale della normativa vigente – viene in genere motivato dalle amministrazioni con l'esigenza di completamento di apparecchiature già esistenti, con motivi di urgenza, con la necessità di acquisire forniture per le quali esiste privativa industriale oppure, ancora, con la particolarità dei requisiti tecnici di singole società.

4) In termini generali sono state formulate considerazioni negative con riferimento all'operato delle amministrazioni successivo alla stipulazione dei contratti, che ha evidenziato sfasature ricorrenti nella fase esecutiva con dilazione dei tempi di realizzazione dei singoli progetti e, spesso, con inevitabile aumento dei costi.

7.4 Anche una speciale indagine sulla gestione delle Autorità di bacino dei fiumi Arno e Tevere è suscettibile di essere ricordata nella presente sede; e ciò per le ragioni di sostanziale connessione con l'esecuzione delle opere pubbliche finalizzate alla difesa del suolo, al risanamento delle acque e alla gestione del patrimonio idrico.

Nella materia la Sezione centrale di controllo sulla gestione con deliberazione n. 8/2002/G (del 20 novembre 2001 – 4 marzo 2002) ha svolto le seguenti considerazioni:

a) non compete all'Autorità di bacino l'attività esecutiva, vale a dire quella diretta a trasformare in strumenti operativi i risultati degli studi realizzati: la realizzazione degli interventi previsti dal piano di bacino spetta infatti ad altri organi individuati da specifiche normative;

b) le Autorità di bacino possono peraltro adottare misure di salvaguardia con particolare riferimento ai bacini montani, ai torrenti di alta valle e ai corsi d'acqua di fondovalle. Queste

misure – che si ripercuotono sulla concreta attività contrattuale – sono immediatamente vincolanti e restano in vigore fino all'approvazione del piano di bacino e, comunque, per un periodo non superiore a tre anni.

c) le Autorità di bacino hanno, attraverso lo strumento del piano, la possibilità di definire i limiti delle utilizzazioni compatibili con le finalità di tutela degli elementi fisici e con lo sviluppo sostenibile delle attività che in esso si svolgono, considerando in modo integrato tutti gli aspetti dell'ambiente fisico del bacino; anche per questa via – pertanto – le competenze di dette Autorità vengono a riconnettersi con l'esecuzione delle opere pubbliche e con le connesse attività contrattuali delle amministrazioni specificamente competenti nel territorio.

7.5 La rassegna della giurisprudenza di controllo della Corte si conclude con il richiamo, che intende assumere uno speciale significato, alla deliberazione n. 1/2003 della Sezione Autonomie (adunanza del 4 febbraio 2003), relativa alla gestione del trasporto pubblico locale e allo stato di attuazione della riforma a livello regionale contenente valutazioni comparative e di sintesi sull'andamento dei trasporti locali.

La citata deliberazione affronta, infatti, importanti problematiche che si correlano ad una trattazione sistematica della materia contrattuale, che in questa sede si è inteso sviluppare.

La stessa deliberazione peraltro si presta a considerazioni di carattere generale, che le Sezioni riunite della Corte sintetizzano qui di seguito:

a) il rapporto sul trasporto pubblico locale riassume ed elabora i risultati delle indagini – trasfuse in autonome deliberazioni – che le singole Sezioni regionali della Corte dei conti hanno svolto in modo coordinato, parallelo e comparativo su tutto il territorio nazionale, conformemente agli indirizzi fissati in sede di programmazione dalle Sezioni riunite (deliberazione n. 14 del 13 dicembre 2000);

b) l'indagine a rete espletata costituisce una penetrante iniziativa di attuazione della legge 20/94 nei riguardi delle politiche regionali e degli enti locali ed, in particolare, del metodo comparativo di accertamento e valutazione contenuto nell'art. 3, comma 4, della stessa legge 20;

c) con il sistema adottato, consistente nel raffrontare su base omogenea le opzioni e gli effetti di omologhe gestioni in realtà territoriali diverse, la Corte ha proposto un rafforzamento della sua funzione ausiliaria nei confronti delle assemblee elettive e dei governi locali, dal momento che il privilegiato osservatorio super partes può trasmettere utili elementi a tutte le amministrazioni che intendono migliorare le proprie performances prendendo a riferimento modelli concretamente attuati.

Quanto agli aspetti di merito, refluenti sull'attività contrattuale, sono suscettibili di specifiche considerazioni taluni profili critici di notevole rilievo a livello di sistema (precisando che quelli contrassegnati con i numeri da 1 a 4 riguardano – direttamente – la fase transitoria di apertura alla concorrenza):

1) nel trasporto pubblico locale la fase transitoria di apertura alla concorrenza è stata caratterizzata da un generalizzato deficit di adeguamento dei rapporti in atto ai principi contrattuali. Nella forma, o nella sostanza, l'impostazione è rimasta nella maggiore parte ancorata ai principi di unilateralità delle prescrizioni da parte del committente e alla logica contributiva e non corrispettiva;

2) gli esiti delle prime procedure concorsuali dell'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale sono apparsi, complessivamente, deludenti. La partecipazione dei concorrenti è stata assai scarsa e le aggiudicazioni, soprattutto nei settori già coperti da concessione, confermano sostanzialmente i vecchi gestori; è ricorso talvolta il fenomeno del cambio della forma giuridica del vecchio gerente ma l'apparato, che è subentrato nel rapporto, è rimasto fondamentalmente analogo al precedente;

3) molti bandi sono apparsi articolati, sotto il profilo delle specifiche tecniche, in modo anomalo rispetto ai principi della concorrenza. Il possesso, se non addirittura la proprietà, di officine e rimesse e la dotazione di vasti patrimoni di mezzi, nonché l'esperienza maturata in loco nello specifico settore hanno contribuito a disegnare alcuni bandi addirittura in modo "fotografico" rispetto alle realtà gestorie precedentemente in atto;

4) l'adozione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sembra aver stimolato nelle gare espletate la capacità progettuale dei partecipanti meglio del tradizionale sistema del prezzo più basso: per evidenti motivi di trasparenza è tuttavia necessario che bandi e capitolati chiariscano nel dettaglio gli elementi da prendere in considerazione, evitando di valutare i requisiti maturati dai gestori in regime di sostanziale monopolio;

5) in ordine alla gestione dei contratti e dei rapporti con le imprese gerenti, la Corte ha sottolineato che, pur in assenza di puntuali indicazioni normative, è opportuno che i contratti di servizio, stipulati con i gestori, prevedano per questi ultimi l'obbligo di tenuta della contabilità analitica per i diversi servizi;

6) va altresì posto in debita evidenza che la erogazione delle risorse alle società gerenti dovrebbe essere contrattualizzata in modo da assicurare periodicità, regolarità (ai fine di conferire certezza e funzionalità alla attività programmatoria), analiticità (in modo da garantire il carattere corrispettivo della dazione e indurre trasparenza nel suo impiego): a tal fine gli obblighi contrattuali dovrebbero contemplare la tenuta di corretta contabilità per centri di costo;

7) in relazione alla condotta analisi della gestione dei contratti di servizi e dei rapporti fra amministrazioni concedenti e società gerenti, è stato rilevato che i continui rinvii delle scadenze delle procedure di affidamento dei nuovi contratti di servizio hanno avuto un effetto complessivamente negativo sull'obiettivo principale della "contrattualizzazione del servizio pubblico": proroghe in via di fatto delle vecchie concessioni e contratti-ponte sovente speculari alle concessioni, cui sono subentrati, vanificano – infatti – quella progettazione sinallagmatica dei rapporti tra committente e gestore, che la ratio legislativa voleva sancire in termini assai brevi;

8) infine la deliberazione della Sezione Autonomie, finora illustrata, ha posto in luce che le indagini condotte dalle Sezioni regionali della Corte hanno consentito di accertare gravi carenze nella attività di monitoraggio e controllo delle amministrazioni pubbliche committenti; le carenze hanno riguardato sia i controlli di tipo strategico e gestionale che i controlli sull'esatto adempimento dei contratti di servizio: ciò peraltro risulta particolarmente grave nel nuovo contesto normativo e politico-istituzionale, ove è affermata la necessità di migliorare la qualità dei servizi e migliorare il rapporto con l'utenza.