ATTI PARLAMENTARI

XV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XIV
n. 1

RELAZIONE

DELLA CORTE DEI CONTI
SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

(Per l'esercizio finanziario 2005)

Trasmessa alla Presidenza il 28 giugno 2006

VOLUME I

TIPOGRAFIA DEL SENATO

PAGINA BIANCA

INDICE

PREMESSA ..... *Pag.* 5

CAPITOLO 1. *Gli andamenti e le tendenze della finanza pubblica* » 8
1. Premessa ..... » 8
2. La politica di bilancio per il 2005 ..... » 9
3. Il conto delle Amministrazioni pubbliche ..... » 13
4. La finanza regionale e locale e la spesa sanitaria ..... » 24
5. La manovra di bilancio per il 2006 ..... » 49

CAPITOLO II. *Ordinamento contabile* ..... » 56
1. Lo stato di attuazione delle leggi di riforma dell'ordinamento contabile ..... » 56
2. Profili evolutivi ..... » 61
3. Le procedure parlamentari e la sessione di bilancio. Il ruolo della Corte dei conti ..... » 64
4. Legge Finanziaria: i problemi aperti ..... » 66

CAPITOLO III. *La legislazione di spesa e i mezzi di copertura* » 75
1. Premessa ..... » 75
2. Dati e valutazioni d'insieme ..... » 77
3. Le tecniche di quantificazione degli oneri ..... » 83
4. Le modalità di copertura ..... » 85
5. La Legge Finanziaria ..... » 92
6. I decreti legislativi ..... » 93

CAPITOLO IV. *La gestione del bilancio dello Stato* ..... » 106
1. I saldi di bilancio ..... » 106
2. Gestione dell'entrata ..... » 112
3. Gestione della spesa ..... » 156

Tavole allegate ..... » 185

APPENDICE: note sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili del rendiconto dell'entrata 2005 ..... » 202

CAPITOLO V. *Gestioni fuori bilancio e fondi di rotazione* ... » 243
1. Premessa ..... » 244
2. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 23 della legge n. 559 del 1993 ..... » 246
3. Fondi di rotazione non più operativi ..... » 267
4. Fondi di rotazione e gestioni fuori bilancio ..... » 268

CAPITOLO VI. *La gestione del Patrimonio dello Stato* ..... » 284
1. Il quadro conoscitivo delle competenze in materia di gestione del Patrimonio dello Stato ..... » 284
2. L'applicazione dell'art. 14 del decreto legislativo n. 279 del 1997 e del SEC'95 ..... » 289

3. Analisi della normativa finalizzata al raggiungimento degli obiettivi di dismissione e di privatizzazione ..... *Pag.* 291
4. Riflessi sulla consistenza complessiva del Patrimonio dello Stato delle disposizioni per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica ..... » 293
5. Le vendite a trattativa privata a FINTECNA e le altre effettuate dall'Agenzia del demanio ..... » 294
6. L'attività svolta dalla Patrimonio dello Stato S.p.A. ... » 297
7. La gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata ..... » 301
8. Gli effetti della gestione del Fondo immobili pubblici ed il conferimento di immobili alla CONI servizi S.p.A. .. » 305
9. Il conto patrimoniale delle Amministrazioni pubbliche ed il piano strategico delle privatizzazioni 2005-2008 .. » 313
10. Analisi dei dati relativi ai canoni demaniali ..... » 314
11. Le risultanze del Conto patrimoniale dello Stato per l'esercizio 2005 ..... » 318

CAPITOLO VII. *L'organizzazione* ..... » 324

1. Le tendenze normative ..... » 324
2. La Presidenza del Consiglio dei Ministri: l'articolazione interna ed i raccordi con le Autonomie ..... » 327
3. L'organizzazione ministeriale ..... » 331
4. Organizzazione amministrativa ed indirizzo politico-amministrativo ..... » 338
5. Il modello per «Agenzie» ..... » 344
6. Il riordino di Enti e Istituzioni ..... » 345
7. Sistemi informativi e di *e-governement* ..... » 347

CAPITOLO VIII. *Il personale* ..... » 350

1. Considerazioni generali e di sintesi ..... » 350
2. Le politiche di gestione del personale pubblico ..... » 352
3. Il quadro normativo ..... » 357
4. La contrattazione collettiva ..... » 363
5. I risultati delle politiche di gestione del personale ..... » 371
6. Linee di intervento per il contenimento della spesa .... » 375

CAPITOLO IX. *L'attività contrattuale* ..... » 390

1. Considerazioni di sintesi ..... » 390
2. Aspetti di interesse generale in materia di investimenti e di realizzazione di opere pubbliche ..... » 392
3. Modifiche normative intervenute nel più recente periodo » 399
4. Tendenze della programmazione economico-finanziaria .. » 404
5. Notazioni di carattere finanziario, contabile e gestionale. » 496
6. Aspetti innovativi dell'attività contrattuale ..... » 410
7. I riflessi nella materia contrattuale e di disciplina delle opere pubbliche dell'attività di controllo della Corte dei conti . » 416
8. Aspetti emergenti dalle attribuzioni delle autorità indipendenti ..... » 420

Premessa

A cinque anni dall'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 è ancora largamente incompleta l'attuazione dei principi codificati nel nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione.

Se, per un verso, si è realizzato un primo avvio, prevalentemente ad opera della giurisprudenza costituzionale, dei principi predicati dall'art. 117 e, con l'adozione della legge n. 131 del 2003, di quelli contenuti nell'art. 118, continua a restare privo d'attuazione il disegno, di portata strategica per l'intero sistema delle autonomie, del c.d. federalismo fiscale, previsto dall'art. 119.

Apprezzabile esito non è, parimenti, da rinvenire nelle numerose norme di indirizzo e di delega al Governo contenute nella legge n. 131 del 2003, che avrebbero dovuto assicurare l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n. 3/2001.

In particolare, sono rimaste sostanzialmente inattuate quelle disposizioni della legge "131" intese a garantire, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, l'esercizio da parte degli enti locali della generalità delle funzioni amministrative, che per espresso disposto della legge deve essere accompagnato dal trasferimento delle occorrenti risorse finanziarie.

In tale situazione, gli enti di autonomia, per fronteggiare i nuovi parziali compiti loro nel frattempo intestati, debbono ricorrere, quando la legge lo consente, all'inasprimento dei tributi di loro spettanza. Le Amministrazioni dello Stato tendono peraltro ad incrementare strutture e dotazioni organiche, specie di livello dirigenziale, con conseguente proliferazione della spesa.

Giova, inoltre, ricordare che l'art. 117, terzo comma, attribuisce alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni materie tra loro connesse, quali sono, da una parte, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, dall'altra, l'armonizzazione dei bilanci pubblici. L'art. 7 della legge n. 131 del 2003, pur se in testuale attuazione del nuovo art. 118 della Costituzione, richiama, nelle sue disposizioni, anche i principi dell'art. 119, con la conferma ed il potenziamento in capo alla Corte dei conti di un sistema di controlli sugli enti di

autonomia in funzione collaborativa "ai fini del coordinamento della finanza pubblica" e "in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea".

Non è affrontato, invece, in modo risolutivo il problema dell'armonizzazione dei bilanci pubblici. È evidente come sia ben arduo concorrere all'opera di coordinamento della finanza pubblica, nelle sue componenti di finanza statale, regionale e locale, in presenza di un sistema di bilanci ancora sensibilmente differenziato e quindi di non facile leggibilità.

Né, d'altro canto, il pur recente decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 170, di ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, può rappresentare uno strumento sufficiente a soddisfare le reali esigenze di coordinamento finanziario e di conoscibilità dei dati, che può solo derivare dalla loro coerente aggregazione. Tale decreto, adottato dal Governo in attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge n. 131/2003, i cui contenuti sono stati fortemente ristretti dall'intervento della Corte costituzionale (sentenza n. 280 del 2004), si limita, infatti, ad operare una ricognizione, quasi automatica, delle norme vigenti nella materia dei bilanci delle Regioni e degli enti locali senza poter apportare effettive innovazioni.

La Corte ha più volte posto l'accento (di recente, nel febbraio 2006, in occasione di un'audizione tenuta presso la Commissione bilancio della Camera) sulla necessità che il processo di armonizzazione contabile nell'ambito della pubblica amministrazione, per rispondere alle esigenze reali di governo del sistema e di coordinamento della finanza pubblica nazionale e comunitaria, si svolga secondo principi così riassumibili:

- definizione dei postulati del sistema di bilancio, che dovranno essere i medesimi in tutti gli ordinamenti (Stato, Regioni ed enti locali), posto che avere principi fondamentali e criteri di competenza difformi porta inevitabilmente ad un sistema eterogeneo e introduce delle forti limitazioni ad un corretto processo di consolidamento dei conti;
- definizione di prospetti contabili di previsione e di consuntivo il più possibile uniformi, e che mantengano una struttura obbligatoria, cioè non modificabile, almeno a livello di voci aggregate;
- indicazione dei corretti principi contabili da porre a base, secondo le prassi ormai diffuse nei principali paesi europei, dei precetti tecnici di dettaglio;
- organizzazione di controlli interni ed esterni, questi ultimi affidati ad un organo della Repubblica, investito, come attualmente è la Corte dei conti, di funzioni di garanzia degli equilibri finanziari del settore pubblico, in grado di verificare il rispetto dei postulati ed assicurare la trasparenza delle gestioni e l'attendibilità dei dati contabili.

La Corte si è sin qui data carico – con gli strumenti disponibili – della verifica dei conti pubblici, in sede non solo consuntiva, attraverso gli appositi referti al Parlamento, ma anche preventiva, nelle reiterate audizioni svolte dinanzi alle Commissioni bilancio della Camera e Senato sui documenti di programmazione economica e finanziaria e sui disegni di legge finanziaria, nonché nei referti quadrimestrali sulle leggi di spesa.

Come già avviene da diversi anni per l'entrata, ha avviato, seppur in via sperimentale e necessariamente a campione, anche la verifica dell'affidabilità, attendibilità e veridicità dei dati contabili della spesa, al fine di addivenire, in prospettiva, ad una dichiarazione assimilabile alla certificazione dei bilanci, pur con le peculiarità e le diversità insite nel sistema dei conti pubblici.

Ha, infine, in programma l'ampliamento del proprio raggio di azione, per accrescere e rendere più incisivi gli apporti conoscitivi e valutativi sugli andamenti di finanza pubblica attraverso l'interconnessione con le più aggiornate banche-dati; per fare ciò necessita, peraltro, di una più appropriata strumentazione giuridica, quale può derivare solo dall'armonizzazione dei bilanci pubblici, da consolidare poi in aggregati contabili di maggior significato, anche attraverso adeguate elaborazioni informatiche.

E', comunque, esigenza prioritaria che all'Istituto sia consentito l'accesso ai dati ed alle fonti d'informazione detenute dalle più autorevoli istituzioni pubbliche che concorrono al monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica.

Capitolo I

Gli andamenti e le tendenze della finanza pubblica

1. Premessa.
2. La politica di bilancio per il 2005.
3. Il conto delle Amministrazioni pubbliche.
4. La finanza regionale e locale e la spesa sanitaria.
5. La manovra di bilancio per il 2006.

1. Premessa.

1.1. Il 2005 si caratterizza come un anno nel quale lo scostamento tra obiettivi e risultati di finanza pubblica è stato particolarmente ampio.

L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche – originariamente proiettato al 2,7 per cento del Pil – si è attestato al 4,1 per cento, crescendo di oltre 10 miliardi di euro rispetto al 2004. Si è praticamente azzerato (0,4 per cento) il rapporto tra saldo primario e Pil, che aveva superato il 6,5 per cento nel 1997. Solo poco più di un decimo del peggioramento del saldo primario tra il 2004 e il 2005 è attribuibile – secondo stime ufficiali della Banca d'Italia – all'andamento dell'economia.

Il debito pubblico – che ha superato i 1.500 miliardi di euro – ha subìto dopo oltre un decennio una inversione di tendenza, con un aumento dell'incidenza sul prodotto interno lordo, dal 103,9 al 106,4 per cento.

Nel confronto europeo il disavanzo dei conti dell'Italia in rapporto al Pil supera la media dell'Uem di 1,7 punti percentuali (nell'ultimo quinquennio il rapporto deficit/Pil si è collocato in media al 3,4 per cento in Italia e al 2,5 per il complesso della Uem); il rapporto debito/Pil è inferiore solo al dato della Grecia. La quota della spesa complessiva delle Amministrazioni

pubbliche – che ancora nel 2002 era inferiore alla media della Uem – è risultata superiore alla media europea di 0,7 punti. Il rapporto tra entrate complessive e Pil risulta di circa un punto inferiore alla media dell'Uem (44,0 contro 45,1 per cento).

1.2. Al netto degli introiti delle sanatorie fiscali – in netta riduzione – il gettito tributario offre segnali di apprezzabile tenuta nelle principali imposte. Priva di risultati adeguati si rivela, invece, l'azione di contenimento della spesa pubblica, che appare confinata, per lo più, al controllo delle erogazioni per spese di investimento e in conto capitale. La spesa corrente primaria è risalita ad una quota vicina al 40 per cento del Pil, un livello non distante da quello prevalente all'inizio degli anni novanta. Gli obiettivi di contenimento entro il 2 per cento assunti con la finanziaria per il 2005 sono stati raggiunti solo in limitati comparti della spesa statale. Si confermano le difficoltà di controllo di categorie di spesa di grande rilevanza, come i redditi da lavoro dipendente e la spesa sanitaria. Anche nei conti delle Amministrazioni territoriali il rispetto dei limiti alla crescita della spesa sembra parzialmente ottenuto solo in virtù di una severa – non prevista e non desiderabile – compressione delle spese di investimento. In particolare, i conti delle Regioni registrano una dinamica della spesa molto sostenuta nelle categorie, di dimensioni complessivamente rilevanti, escluse dai limiti del Patto di stabilità interno.

Una ricognizione delle vicende dell'ultimo decennio mostra che il non confortante quadro di finanza pubblica del 2005 deve essere fatto risalire ad un evidente allentamento dell'attenzione al tema del riequilibrio dei conti, intervenuto già subito dopo l'ammissione all'Uem. Gli esiti di tale ridotta attenzione propongono uno scenario complesso per gli anni a venire, allorché sarà necessario confrontarsi con i riflessi sui bilanci pubblici del processo di invecchiamento della popolazione e con una tendenza al rialzo dei tassi di interesse a livello internazionale.

2. La politica di bilancio per il 2005.

2.1. La manovra di bilancio per il 2005 si riferiva ad un quadro macroeconomico e di finanza pubblica che è successivamente mutato in senso nettamente peggiorativo.

Con la "Nota di aggiornamento del DPEF 2005-2008" del settembre 2004 – messa a punto contestualmente alla predisposizione della Legge Finanziaria – il governo, confermando sostanzialmente lo scenario presentato nel DPEF, fissava la crescita in termini reali del PIL per il 2005 al 2,1 per cento, mentre gli obiettivi programmatici di finanza pubblica prevedevano un rapporto indebitamento/Pil pari al 2,7 per cento (rispetto ad un saldo tendenziale del 4,4 per

cento), un avanzo primario pari al 2,4 per cento del Pil e una riduzione del rapporto debito/Pil dell'1,9 per cento.

La manovra correttiva affidata alla Legge Finanziaria per il 2005 era, pertanto, definita pari all'1,7 per cento del Pil per un importo valutato ufficialmente nell'ordine di 24 miliardi di euro. Il rapporto debito/Pil avrebbe segnato una riduzione di poco meno di due punti percentuali rispetto al 2004.

Si confermava, inoltre, la scelta di ricorrere in misura molto più contenuta ad interventi temporanei. Infatti, solo 7 miliardi di euro erano riferibili ad operazioni di dismissioni del patrimonio immobiliare e alla cessione di tratti della rete stradale. I restanti 17 miliardi di euro sarebbero stati assicurati da provvedimenti di contenimento della spesa (per 9,5 miliardi) e da misure di aumento delle entrate, attraverso operazioni di "manutenzione" delle basi imponibili (7,5 miliardi).

Un emendamento governativo presentato durante la sessione di bilancio ha, poi, introdotto sgravi fiscali valutati, in termini di competenza economica, in 4,3 miliardi di euro.

La sessione parlamentare ha sostanzialmente confermato la dimensione complessiva della manovra correttiva del disavanzo 2005, ma ha aumentato l'importo della manovra "lorda" (portata a oltre 32 miliardi di euro), allo scopo di consentire la copertura degli sgravi fiscali relativi all'imposta sul reddito e all'IRAP e degli interventi espansivi decisi nel corso dell'esame parlamentare (1,8 miliardi di euro). L'aumentata dimensione della manovra lorda doveva consentire, nel 2005, di produrre gli effetti programmati di riduzione dell'indebitamento netto (confermati in circa 24 miliardi di euro) e, nello stesso tempo, di coprire maggiori spese correnti per 2,7 miliardi di euro e, soprattutto, minori imposte dirette stimate, complessivamente, in circa 5,8 miliardi (4,3 miliardi riferibili alla riforma dell'imposta sul reddito e 1,5 miliardi a diverse proroghe di sgravi e agevolazioni).

Nella versione definitiva la manovra lorda per il 2005 è, dunque, risultata costituita per il 40 per cento da minori spese, per circa il 34 per cento da maggiori entrate, per il 22 per cento circa da dismissioni di attivi patrimoniali e per il 4,6 per cento da misure di razionalizzazione nella gestione degli attivi patrimoniali.

Come in anni precedenti, pertanto, il peso delle misure di aumento del prelievo fiscale era ancora molto rilevante. A fronte dello sgravio relativo all'imposta sul reddito, infatti, si delineava un insieme di interventi di recupero del gettito per un importo di circa 11 miliardi di euro. Si tratta essenzialmente delle misure volte all'ampliamento e all'emersione delle basi imponibili e, in particolare, alla revisione e all'aggiornamento degli studi di settore. Le modalità

prescelte avevano, tuttavia, indotto la Corte ad esprimere perplessità sulla consistenza degli effetti attesi dal provvedimento.

Sul fronte della spesa, l'azione di contenimento era, sostanzialmente, articolata intorno a tre strumenti di disciplina: la "regola del 2 per cento" che fissava un limite all'incremento della spesa delle Amministrazioni pubbliche rispetto ai livelli del 2004, come definiti nella Relazione previsionale e programmatica del settembre 2004 (si veda il riquadro "Il contenimento della spesa statale"); la revisione della disciplina del Patto di stabilità interno, che introduceva per tutti gli enti territoriali un limite alla spesa, anziché ai saldi; l'aggiornamento e la fissazione di un limite alla crescita della spesa sanitaria.

Con riguardo ai redditi da lavoro dipendente, la manovra approvata comportava sia un adeguamento delle risorse destinate ai rinnovi dei contratti del pubblico impiego per il biennio 2004-2005 che, con segno opposto e dimensioni analoghe (0,4 miliardi di euro), un rafforzamento del blocco delle assunzioni nelle Amministrazioni centrali e la fissazione di limiti di spesa alle Amministrazioni locali.

Il contenimento della spesa statale

Nel corso degli ultimi anni gli strumenti per il controllo della spesa pubblica hanno sperimentato impostazioni e modalità applicative in continua evoluzione. Le correzioni di rotta apportate rispondono al tentativo di porre riparo agli scostamenti tra risultati ed obiettivi che la rendicontazione annuale rende evidenti, e sui quali anche la Corte si è espressa ripetutamente nei referti al Parlamento e nelle numerose audizioni presso le Commissioni parlamentari. In particolare, nell'ambito dei lavori per le Relazioni sul rendiconto generale dello Stato per gli esercizi finanziari 2003 e 2004 sono state effettuate due indagini speciali sul "decreto taglia-spese" e su "Gli interventi di contenimento della spesa: il d.l. n. 168 del 2004 e la regola del 2 per cento".

Nel merito, le analisi citate – alle quali si rinvia – consentivano di porre in luce, con riguardo alla spesa statale, la difficoltà di conseguire duraturi effetti di contenimento della spesa con misure di limitazione "a valle" di impegni e pagamenti, in assenza di una radicale revisione della legislazione di spesa c.d. sostanziale. Una attenta verifica degli esiti conseguiti nell'ambito della categoria di spesa dei "consumi intermedi" permetteva di evidenziare come, soprattutto con riguardo alle tipologie di spesa più connesse al funzionamento degli uffici (utenze, manutenzioni, riparazioni, fitti ecc.), i tetti di spesa programmati con le manovre di bilancio erano destinati ad essere superati nel corso della gestione annuale o a riflettersi in recuperi di maggiori livelli di spesa negli esercizi successivi. Del resto, nonostante che i consumi intermedi risultino essere stati oggetto di ripetuti interventi di correzione fino dal 1999, il livello degli impegni di spesa registrati dal rendiconto dello Stato non ha mai subito alcuna permanente riduzione, essendo mediamente collocato, nell'ultimo quinquennio, intorno ai 13 miliardi di euro.

Con la Legge Finanziaria per il 2005 sono state introdotte significative innovazioni alle modalità di controllo della spesa statale, note convenzionalmente come la "regola del 2 per cento". Una valutazione del funzionamento della nuova impostazione richiede una preliminare puntualizzazione di metodo. Si deve, infatti, tenere ben distinta la fissazione di obiettivi di spesa pubblica nella definizione di contabilità nazionale – cioè l'unica rilevante per le regole europee – e la traduzione di detti obiettivi in limiti di spesa fissati alla gestione di bilancio.

Al momento di definire obiettivi di finanza pubblica per il 2005 coerenti con gli impegni europei si valutò necessario adottare limiti di crescita della spesa pubblica (con alcune specifiche esclusioni) ritenuti coerenti con gli obiettivi programmatici (rapporto indebitamento/Pil e debito/Pil) assunti in sede europea.

Pertanto, la Legge Finanziaria per il 2005 (art. 1, comma 5) fissava un tetto del 2 per cento alla crescita delle spese delle Amministrazioni pubbliche – espresse in termini di contabilità nazionale – con la sola esclusione (comma 6) delle spese per gli organi costituzionali, per il CSM, per gli interessi sui titoli di Stato, per le prestazioni sociali in denaro e per i trasferimenti all'UE a titolo di risorse proprie.

In tal modo, la spesa pubblica complessiva sarebbe aumentata, nel 2005, ad un tasso pari a meno della metà dell'incremento nominale previsto, a quella data, per il Pil (2,1 contro 4,4 per cento), consentendo quindi una forte riduzione dell'incidenza della spesa sul prodotto.

La tenuta di questo impegnativo obiettivo appariva, all'epoca, assicurata sia dal favorevole andamento tendenziale di alcune rilevanti categorie di spesa (in primo luogo, i redditi da lavoro dipendente) che dall'adozione, con la stessa finanziaria, di strumenti di correzione per le altre categorie tendenzialmente "fuori linea" (la "regola del 2 per

cento", il rafforzamento del Patto di stabilità interno e il potenziamento delle norme di responsabilizzazione degli enti territoriali in materia di spesa sanitaria).
Tale obiettivo prefigurava, dunque, un impegno, per il quale era necessario trovare la forma per la sua traduzione operativa in regole di condotta delle diverse Amministrazioni, che necessariamente operano secondo i criteri di gestione della contabilità finanziaria.
Nel caso della spesa delle Amministrazioni statali, la "regola" prescelta comportava (soprattutto per la categoria dei consumi intermedi) correzioni molto stringenti degli stanziamenti di bilancio per il 2005.
Si deve, infatti, ricordare che – a seguito dell'applicazione della regola del 2 per cento – gli obiettivi di spesa di bilancio per il 2005 risultavano, per i consumi intermedi, persino inferiori agli stanziamenti iniziali del 2004. Il dimensionamento degli stanziamenti di bilancio su livelli molto inferiori ai valori di consuntivo del 2004 equivaleva a forzare la condotta delle singole Amministrazioni su un sentiero molto stretto e "di sicurezza", nella consapevolezza – rilevata dalla stessa Corte nelle analisi speciali riservate negli ultimi due anni a questo fenomeno – che, in corso d'anno, le dotazioni iniziali di bilancio sono destinate ad essere incrementate con il ricorso ai fondi di riserva (anche in violazione di disposizioni amministrative restrittive) o per gli effetti di provvedimenti legislativi. Il monitoraggio effettuato dal Ministero dell'economia sull'andamento in corso d'anno delle principali categorie di spesa si riservava proprio la facoltà di regolare i flussi in funzione dell'eventuale maggiore o minore pressione di questi fattori espansivi sopraggiunti.
Questo spiega perché, con riguardo limitatamente al bilancio statale, l'evoluzione della spesa nel 2005 per le categorie oggetto della "regola", nella definizione di contabilità nazionale, risulta sostanzialmente in linea con l'obiettivo di crescita del 2 per cento rispetto al 2004, mentre gli impegni di spesa sui capitoli oggetto delle restrizioni possono risultare superiori ai limiti di spesa determinati in sede di legge di bilancio.
Per una analisi dei risultati conseguiti nelle otto categorie di spesa interessate dalla manovra e nelle singole Amministrazioni si rinvia al capitolo IV"La gestione del bilancio dello Stato".
La regola del 2 per cento seguita ad operare anche sui conti del 2006 (i suoi effetti essendo incorporati nelle proiezioni "a legislazione vigente"), mentre la Legge Finanziaria per il 2006 introduce una ulteriore restrizione dei consumi intermedi che la relazione tecnica stima pari a circa 1,5 miliardi di euro. Questo contenimento di spesa rispetto alla previsione tendenziale dovrebbe consentire, secondo le valutazioni governative, una flessione nel 2006 dei consumi intermedi superiore al 5 per cento in termini di contabilità nazionale.
Come per il 2005, risulta "per definizione" impossibile esprimere valutazioni sulla realizzabilità di questo risultato, se non limitandosi ad osservare che permane (ed anzi si amplia) il margine di manovra e di regolazione della spesa in capo al Ministero dell'economia, a scapito di quello riservato alle singole Amministrazioni. E ciò discende dal procedimento di controllo prima descritto, che prevede, per la categoria dei consumi intermedi, dotazioni iniziali 2006 inferiori del 15 per cento alle corrispondenti previsioni iniziali di bilancio del 2005 e del 26 per cento agli stanziamenti definitivi di competenza del 2005.
Valori così bassi discendono dall'effetto cumulato dell'applicazione, anche al 2006, della regola del 2 per cento (già scontata nel disegno di legge di bilancio a legislazione vigente) e della rideterminazione delle dotazioni delle unità previsionali di base disposta dalla finanziaria per il 2006. Ma proprio l'ampiezza dello scostamento rispetto ai valori storici di consuntivo dovrebbe permettere al Ministero dell'economia di operare in sicurezza, regolando le integrazioni di risorse concesse alle singole Amministrazioni in corso d'anno fino a concorrenza dell'unico vero obiettivo programmatico, vale a dire il rispetto del tasso di crescita (per il 2006, tasso di decremento) della categoria di spesa in esame.

2.2. La Relazione trimestrale di cassa presentata a fine aprile 2005 ha operato alcune prime importanti revisioni dello scenario 2005, quasi dimezzando la previsione di crescita economica (dal 2,1 all'1,2 per cento) e ipotizzando un peggioramento rilevante dei conti pubblici, sintetizzato nella proiezione di un rapporto indebitamento/PIL che, pur incorporando gli effetti di contenimento della manovra di bilancio approvata con la Legge Finanziaria, prospettava il rischio di un peggioramento del saldo fino al 3,5 per cento. A fronte di tale negativa evoluzione la Relazione indicava la futura adozione di ulteriori misure correttive.

Nel mese di luglio il Consiglio della UE, rilevata una situazione di "disavanzo eccessivo", stabiliva un termine di sei mesi per tali misure correttive. La modifica in direzione di una maggiore flessibilità delle regole del Patto di stabilità e crescita consentiva, tuttavia, all'Italia di

concordare una chiusura dei conti pubblici del 2005 al di là della soglia prevista dal protocollo di Maastricht, garantendo, però, un percorso di riequilibrio pluriennale che avrebbe dovuto ricondurre l'indebitamento netto entro il 3 per cento del Pil nel 2007, con una correzione strutturale dei conti dell'1,6 per cento nel biennio 2006-2007.

In linea con i maggiori margini di flessibilità, il quadro prospettato nel DPEF 2006-2009 (luglio 2005) si poneva molto oltre le pur negative previsioni della Relazione trimestrale di cassa: il rapporto indebitamento/Pil era elevato al 4,3 per cento (a fronte di un obiettivo originario del 2,7 per cento e di una stima della Rtc del 3,5 per cento), l'avanzo primario era sostanzialmente azzerato (a fronte del 2,1 per cento della Rtc) e il rapporto debito/Pil segnava una forte impennata, superando il 108 per cento (a fronte del 105,3 per cento della Rtc).

Un peggioramento così marcato delle previsioni era da attribuire sia ad un effettivo riscontro di una dinamica meno favorevole di entrate e spese (anche da riferire alla parziale inefficacia degli strumenti di contenimento del disavanzo predisposti con le precedenti leggi finanziarie), sia al proposito del governo di stipulare, entro il 2005, tutti i contratti del pubblico impiego relativi alle "code" 2002-2003 e alla tornata 2004-2005.

Quanto alle entrate, risultati di gettito inferiori alle attese erano riferibili, in particolare, agli interventi in materia di dismissioni immobiliari.

Quanto alla spesa, la scelta di concludere entro il 2005 tutti i contratti, avrebbe determinato, naturalmente, un alleggerimento degli oneri di personale per il 2006 (per effetto, essenzialmente, del cospicuo ammontare di arretrati contabilizzato nel 2005), facilitando il profilo di riequilibrio dei conti nel triennio seguente.

Pur essendosi attestato su un'ipotesi di consuntivo 2005 molto più negativa dei precedenti scenari, il Governo – nel pieno dell'esame della finanziaria per il 2006 – ha ritenuto di dover intervenire con urgenza (d.l. 211/05) per correggere gli andamenti tendenziali di finanza pubblica del 2005, al fine di mantenere il quadro di preconsuntivo suindicato. Una ulteriore correzione era decisa all'inizio di novembre, a seguito delle pressioni esercitate dalla Commissione europea nell'ambito delle procedure per disavanzo eccessivo.

Tali correzioni erano effettuate nonostante che l'ipotesi di conclusione entro il dicembre 2005 delle stipule di tutti i contratti del pubblico impiego relativi alle "code" 2002-2003 e alla tornata 2004-2005 si rivelasse non realistica.

3. Il conto delle Amministrazioni pubbliche.

3.1. Il Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche – elaborato dall'ISTAT in conformità alle regole europee – aggrega i conti dello Stato e delle altre Amministrazioni centrali, il conto

delle Amministrazioni locali (Regioni, Province, Comuni ed enti minori) e quello degli enti di previdenza.

Il comunicato dell'ISTAT del 1 marzo scorso – integrato dalle rilevazioni sul debito pubblico rese note a metà marzo sul Bollettino economico della Banca d'Italia – costituisce la base informativa del consuntivo relativo al 2005 trasmesso alla UE, nel quadro della prevista Notifica annuale.

Con riguardo all'andamento dell'economia, il consuntivo conferma la prevista stagnazione: il Pil ha registrato una "crescita zero" rispetto al 2004, un risultato inferiore a quello dell'anno precedente (1,1 per cento) e, ancora di più, alle proiezioni contenute nel Programma di stabilità del dicembre 2004 (2,1 per cento).

Particolarmente negativo è risultato il contributo della domanda interna, segnato da una modesta crescita dei consumi (0,3 per cento) e da una flessione degli investimenti fissi lordi (-0,6 per cento). In ripresa, invece, le esportazioni di beni e servizi (7,6 per cento).

Il quadro di finanza pubblica presenta i seguenti principali risultati:

- l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche si è attestato intorno ai 58 miliardi di euro, collocandosi al 4,1 per cento del Pil, valore lontano dall'obiettivo programmato nel DPEF 2005-2008 (2,7 per cento) e appena inferiore a quello rivisto in sede di DPEF 2006-2009 (4,3 per cento);
- l'avanzo primario – cioè l'indicatore più efficace per valutare, soprattutto in presenza di bassa crescita economica, lo stato della finanza pubblica e la capacità di riduzione del rapporto tra debito e prodotto – si è quasi azzerato, mantenendo un limitato valore positivo rispetto al Pil (0,4 per cento), solo per effetto delle misure di natura temporanea ancora attivate nel 2005 (pari allo 0,5 per cento del Pil contro l'1,5 del 2004);
- il rapporto debito/Pil è aumentato in misura anche maggiore rispetto alle previsioni non favorevoli del DPEF 2006-2009 (2,6 punti contro 2 punti), collocandosi al 106,4 per cento. Il livello assoluto di tale rapporto, sia nel 2004 che nel 2005, risulta più basso delle stime contenute nei precedenti documenti programmatici essenzialmente per effetto della revisione al rialzo delle serie storiche del Pil effettuata dall'ISTAT in occasione della Notifica;
- la pressione fiscale complessiva (imposte dirette, indirette, in conto capitale e contributi sociali) è rimasta sostanzialmente invariata rispetto al 2004 (dal 40,7 al 40,6 per cento), soprattutto per il venir meno degli introiti dei condoni fiscali;
- il saldo strutturale – vale a dire il disavanzo depurato dagli effetti negativi del ciclo economico – è stato pari al 3,4 per cento (a fronte del 3,2 per cento del 2004).

Tavola 1 - CONTO ECONOMICO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

(milioni di euro)

VOCI	valori assoluti			variazioni %		incidenza % su pil		
	2003	2004	2005	2004 su 2003	2005 su 2004	2003	2004	2005
Spesa per consumi finali	262.942	275.482	287.558	4,8	4,4	19,7	19,8	20,3
Redditi da lavoro dipendente	*144.749*	*149.609*	*155.533*	3,4	4,0	10,8	10,8	11,0
Consumi intermedi	*70.809*	*74.660*	*77.317*	5,4	3,6	5,3	5,4	5,5
Prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato	*34.824*	*37.975*	*39.819*	9,0	4,9	2,6	2,7	2,8
Altre spese per consumi finali	*12.560*	*13.238*	*14.889*	5,4	12,5	0,9	1,0	1,1
Prestazioni sociali in denaro	224.485	234.627	241.692	4,5	3,0	16,8	16,9	17,1
Contributi alla produzione	14.213	14.533	13.201	2,3	-9,2	1,1	1,0	0,9
Altre uscite correnti	20.674	21.785	23.241	5,4	6,7	1,5	1,6	1,6
TOTALE USCITE CORRENTI AL NETTO DEGLI INTERESSI PASSIVI	**522.314**	**546.427**	**565.692**	**4,6**	**3,5**	**39,1**	**39,3**	**39,9**
Interessi passivi	68.514	65.753	64.549	-4,0	-1,8	5,1	4,7	4,6
TOTALE USCITE CORRENTI	**590.828**	**612.180**	**630.241**	**3,6**	**3,0**	**44,2**	**44,1**	**44,5**
Investimenti fissi lordi	32.778	33.276	33.499	1,5	0,7	2,5	2,4	2,4
Altre uscite in conto capitale	24.282	21.220	23.551	-12,6	11,0	1,8	1,5	1,7
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	**57.060**	**54.496**	**57.050**	**-4,5**	**4,7**	**4,3**	**3,9**	**4,0**
TOTALE USCITE AL NETTO INTERESSI	**579.374**	**600.923**	**622.742**	**3,7**	**3,6**	**43,4**	**43,3**	**43,9**
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	**647.888**	**666.676**	**687.291**	**2,9**	**3,1**	**48,5**	**48,0**	**48,5**
Imposte dirette	178.745	185.400	189.052	3,7	2,0	13,4	13,3	13,3
Imposte indirette	186.770	195.398	201.859	4,6	3,3	14,0	14,1	14,2
Contributi sociali	168.776	176.550	182.416	4,6	3,3	12,6	12,7	12,9
Altre entrate correnti	45.271	49.953	49.826	10,3	-0,3	3,4	3,6	3,5
TOTALE ENTRATE CORRENTI	**579.562**	**607.301**	**623.153**	**4,8**	**2,6**	**43,4**	**43,7**	**44,0**
Imposte in conto capitale	17.932	7.912	1.808	-55,9	-77,1	1,3	0,6	0,1
Altre entrate in conto capitale	4.358	3.811	4.156	-12,6	9,1	0,3	0,3	0,3
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	**22.290**	**11.723**	**5.964**	**-47,4**	**-49,1**	**1,7**	**0,8**	**0,4**
TOTALE ENTRATE	**601.852**	**619.024**	**629.117**	**2,9**	**1,6**	**45,1**	**44,6**	**44,4**
Saldo corrente al netto degli interessi	57.248	60.874	57.461	6,3	-5,6	4,3	4,4	4,1
Saldo generale al netto interessi (a)	22.478	18.101	6.375	-19,5	-64,8	1,7	1,3	0,4
Indebitamento netto (b)	-46.036	-47.652	-58.174	3,5	22,1	-3,4	-3,4	-4,1
Pressione fiscale				-1,7	-0,2	41,4	40,7	40,6
PIL	1.335.354	1.388.870	1.417.241	4,0	2,0			

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

In termini generali, si deve osservare che ad una positiva tenuta delle entrate al netto dei condoni (imposte dirette, indirette e contributi sociali sono cresciuti più del prodotto interno a prezzi correnti) fa riscontro un andamento largamente insoddisfacente della spesa.

L'incidenza sul Pil della spesa primaria corrente ha quasi raggiunto il 40 per cento (0,6 punti più che nel 2004), ritornando su un livello prossimo a quello del 1993.

E' stato, pertanto, mancato l'obiettivo di finanza pubblica definito nella Legge Finanziaria per il 2005 che (art.1, comma 5) fissava un tetto del 2 per cento alla crescita delle spese delle Amministrazioni pubbliche – espresse in termini di contabilità nazionale – con la sola esclusione (comma 6) delle spese per gli organi costituzionali, per il CSM, per gli interessi sui titoli di Stato, per le prestazioni sociali in denaro e per i trasferimenti all'UE a titolo di risorse proprie.

In tal modo, la spesa pubblica complessiva sarebbe aumentata, nel 2005, ad un tasso pari a meno della metà dell'incremento nominale previsto, a quella data, per il Pil (2,1 contro 4,4 per cento), consentendo quindi una forte riduzione dell'incidenza della spesa sul prodotto.

La tenuta di questo impegnativo obiettivo appariva, all'epoca, assicurata sia dal favorevole andamento tendenziale di alcune rilevanti categorie di spesa (in primo luogo, i redditi da lavoro dipendente) che dall'adozione, con la stessa finanziaria, di strumenti di correzione per le altre categorie tendenzialmente "fuori linea" (la "regola del 2 per cento", il rafforzamento del Patto di stabilità interno e il potenziamento delle norme di responsabilizzazione degli enti territoriali in materia di spesa sanitaria).

Nella realtà, si è andato componendo un quadro di risultati molto articolato.

Infatti, mentre – come è stato ricordato – si sono realizzati apprezzabili risultati, almeno a livello aggregato, nel controllo dei flussi di spesa sottoposti direttamente alla regola del 2 per cento (nel caso della spesa statale) e al nuovo Patto di stabilità interno (nel caso delle Amministrazioni locali), si registrano rilevanti scostamenti nella dinamica delle spese per il pubblico impiego e nella spesa sanitaria.

Ne è derivata una crescita complessiva, nel 2005, della spesa delle Amministrazioni pubbliche (al netto delle categorie espressamente escluse dalla citata norma della Legge Finanziaria) pari al 4 per cento, a fronte di un incremento del Pil nominale di solo il 2,1 per cento.

3.2. Con riguardo alle spese, si deve osservare, in primo luogo, che è ancora proseguita la flessione della spesa per interessi, anche se ad un ritmo più contenuto degli anni precedenti. La riduzione degli oneri per il servizio del debito ha, dunque, contribuito a contenere la dinamica delle spese totali delle Amministrazioni pubbliche, cresciute del 3,1 per cento rispetto al 2004. Se si guarda, invece, alla spesa al netto degli interessi, l'aumento è superiore al 3,5 per cento, in un quadro che evidenzia un minore incremento degli oneri per prestazioni sociali (e, soprattutto,

della spesa pensionistica) – che risultano cresciute del 3 per cento (contro un incremento del 4,5 per cento del 2004) – e, invece, una dinamica sostenuta dei consumi finali, categoria di spesa che comprende le spese di personale, gli acquisti di beni e servizi (i c.d. consumi intermedi), la spesa per l'assistenza sanitaria convenzionata e la spesa farmaceutica. Nel complesso, queste voci sono aumentate del 4,4 per cento, a fronte di una crescita nominale del Pil del 2,1 per cento, con incrementi di quasi il 5 per cento per le prestazioni sociali in natura (assistenza convenzionata e farmaceutica), del 4 per cento per i redditi da lavoro e del 3,6 per cento per i consumi intermedi.

Va sottolineato che il principale fattore di espansione della spesa è da riferire ai rinnovi contrattuali stipulati nel corso del 2005 (soprattutto per il personale della scuola e dei ministeri e delle convenzioni con i medici di base): come si è ricordato, la forte dinamica delle spese di personale si è registrata nonostante il rinvio del rinnovo di un consistente numero di contratti relativi al biennio 2004-2005, i cui oneri graveranno sul 2006. Il sistematico scostamento negativo tra gli obiettivi posti alla crescita dei redditi da lavoro dipendente e i risultati conseguiti in questi anni pone in luce la difficoltà di governare non tanto gli effetti diretti degli accordi contrattuali, quanto le implicazioni di un insieme composito di fattori extra-contrattuali (contrattazione integrativa, progressioni di carriera ecc.) e il mancato rispetto dell'obiettivo - sempre ribadito - di riduzione del numero di occupati delle Amministrazioni pubbliche.

In occasione del comunicato del 1 marzo scorso, l'ISTAT ha reso noti i risultati di rilevanti revisioni delle serie storiche del prodotto interno lordo e dei conti pubblici, determinate sia dalla disponibilità di nuove fonti che dall'applicazione di alcuni nuovi criteri di contabilizzazione decisi in sede comunitaria.

Con riguardo al quadro di finanza pubblica, le implicazioni di maggiore rilievo discendono dalla nuova metodologia di calcolo degli ammortamenti (fondata, essenzialmente, sulla riduzione della vita media dei beni immobili) e dallo scorporo dalla spesa per interessi dei c.d "servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati " (SIFIM), inclusi nella stima dei consumi intermedi in quanto spesa per servizi. Con tale precisazione si può osservare che i consumi intermedi (che hanno, altresì, registrato la contabilizzazione di alcune spese militari, in precedenza comprese nelle spese per investimento) risultano aumentati nel 2005 del 3,6 per cento, contro la crescita del 5,4 per cento segnata nel 2004.

A contenere la crescita – comunque superiore all'obiettivo del 2 per cento – ha contribuito l'andamento dei consumi intermedi dello Stato, aumentati del 2,1 per cento, a seguito dell'efficacia degli strumenti di controllo attivati (la "regola del 2 per cento").

La limitata crescita della spesa statale nel 2005 fa seguito, come è noto, ad un biennio nel quale, dopo la restrizione imposta dal decreto taglia-spese del 2002, si è verificato un recupero che, nella nuova serie, è complessivamente di circa il 35 per cento. Non può, in ogni caso, essere sottovalutato che – anche in caso di successo delle misure di contenimento – la spesa per consumi intermedi rappresenta meno del 3 per cento della spesa finale del bilancio statale.

Resta, invece, più sostenuta la dinamica di questa categoria di spesa nelle risultanze delle Amministrazioni territoriali, con un incremento del 4,4 per cento, che fa seguito alla crescita del 7,5 per cento del 2004.

Come si è accennato, molto elevata è stata la crescita delle prestazioni sociali in natura – una voce di spesa che contiene la spesa farmaceutica e l'assistenza sanitaria in convenzione – che è risultata di quasi il 5 per cento rispetto al 2004. Vi è da osservare che, anche in questo caso, il fattore espansivo (+22 per cento) è da riferire, sostanzialmente, a maggiori costi di personale, in quanto è in questa categoria che sono classificati gli oneri per i rinnovi delle convenzioni relative alla medicina di base. Le prestazioni farmaceutiche e quelle ospedaliere sono, infatti, risultate in leggera flessione.

Il rallentamento della spesa per pensioni (3 per cento contro il 4,5 per cento del 2004) è da ricondurre alla flessione del numero di pensionamenti indotto, nel settore privato, dall'operare del c.d. "superbonus".

L'andamento delle spese in conto capitale, infine, deve essere valutato escludendo gli introiti da dismissioni immobiliari che, nel conto delle Amministrazioni pubbliche, sono contabilizzati a riduzione degli investimenti fissi lordi. Come è noto, tali introiti hanno segnato, negli anni trascorsi, andamenti molto differenziati (circa 2 miliardi nel 2001, 11 miliardi nel 2002, 2,7 miliardi nel 2003, 4,5 miliardi nel 2004 e 2,7 miliardi nel 2005). Al netto di questa posta, gli investimenti hanno registrato, nel 2005, una flessione del 4 per cento, che fa seguito ad un periodo triennale di incrementi sostenuti, dell'ordine del 6 per cento medio all'anno. La caduta degli investimenti appare molto netta (-7,2 per cento) nel conto delle Amministrazioni locali, che negli anni scorsi avevano contribuito, invece, ad una apprezzabile ripresa del ciclo di accumulazione. Nel complesso – e al netto delle dismissioni – la spesa in conto capitale è cresciuta dell'1,4 per cento, mantenendo invariata la propria incidenza sul Pil.

3.3. La crescita delle entrate complessive delle Amministrazioni pubbliche è stata, nel 2005, inferiore all'incremento del Prodotto lordo in termini nominali (1,7 contro 2,0 per cento), e la pressione fiscale è ancora lievemente diminuita dal 40,7 al 40,6 per cento.

Il fattore determinante di quest'andamento è costituito dalla forte caduta del gettito delle imposte in conto capitale (che contabilizzano tutte le entrate da condoni e sanatorie), ridottosi di oltre il 49 per cento rispetto al 2004, anno che già aveva segnato una contrazione di dimensioni pressoché analoghe.

Se si escludono gli introiti straordinari dei condoni fiscali, si può osservare una dinamica del gettito tributario e contributivo più rapida del Pil, per effetto soprattutto del buon risultato delle imposte indirette e dei contributi sociali.

Le imposte dirette, infatti, risultano aver mantenuta invariata la propria incidenza sul prodotto lordo, essendo complessivamente aumentate, rispetto al 2004, del 2,0 per cento, per effetto di un positivo contributo delle imposte sul reddito delle persone (+3,0 per cento) e delle imprese (+25,0 per cento) e, invece, di una riduzione del gettito delle imposte sui redditi da capitale (-13,0 per cento), sui *capital gains* (-63,3 per cento) e sulla rivalutazione dei beni aziendali (-63,9 per cento).

Le imposte indirette sono aumentate del 3,3 per cento, sospinte dalla crescita del gettito dell'Iva (+4,7 per cento), dell'IRAP (+9,1 per cento), delle imposte sul gas metano (+8,9 per cento) e sulle concessioni governative (+13,4 per cento). Sostanzialmente invariato è, invece, risultato il gettito dell'ICI, mentre hanno segnato una flessione gli introiti delle imposte sull'energia elettrica, delle imposte di registro e, soprattutto, delle imposte sul lotto e lotterie (-18,1 per cento).

I contributi sociali, infine, sono aumentati del 3,3 per cento, una dinamica comunque inferiore a quella registrata dalle retribuzioni lorde (4,4 per cento).

3.4. Il fabbisogno complessivo delle Amministrazioni pubbliche è ammontato a 68,5 miliardi, circa 19 in più del 2004; per il secondo anno consecutivo le regolazioni debitorie pregresse sono state di modeste dimensioni (403 milioni a fronte di 7,5 miliardi in media nel triennio 2001-2003); i proventi da dismissioni mobiliari sono stati pari a 4,3 miliardi, contro i 16,9 miliardi del 2003 e gli 8,5 miliardi del 2004. Il fabbisogno al netto degli esborsi per regolazioni debitorie pregresse (che lo accrescono) e degli introiti da dismissioni mobiliari (che lo riducono) è risultato dunque pari a 72,4 miliardi (5,1 per cento del Pil) contro i 56,2 miliardi del 2004 (4,1 per cento del Pil). Lo scarto tra indebitamento netto e fabbisogno netto delle Amministrazioni pubbliche, a favore di quest'ultimo, è passato da 8,6 a 14,2 miliardi; quello tra indebitamento netto e fabbisogno al netto delle sole dismissioni mobiliari, cioè l'aggregato che meglio

rappresenta la componente strutturale dell'incremento del debito pubblico, è anch'esso considerevolmente aumentato (da 9,1 a 14,6 miliardi cioè dallo 0,6 all'1 per cento del prodotto).

L'andamento del fabbisogno complessivo ha impresso una forte spinta allo *stock* del debito delle Amministrazioni pubbliche, risultato pari, a fine 2005, a 1508,4 miliardi di euro; la variazione assoluta di quest'ultimo (65,8 miliardi) è risultata tuttavia inferiore al fabbisogno complessivo per l'effetto combinato di altri fattori: l'andamento del cambio dell'euro, che ha comportato un aumento del controvalore del debito in valuta per 1 miliardo; la riduzione delle attività del Tesoro presso la Banca d'Italia, che è risultata pari a 1,2 miliardi; gli scarti di emissione di titoli sopra la pari, ammontati a 2,5 miliardi.

Come già evidenziato nei precedenti paragrafi, in rapporto al prodotto interno lordo, il debito è cresciuto, nel 2005, di 2,5 punti percentuali; tale incremento è il risultato *netto* di diversi effetti: l'onere medio del debito vi ha contribuito per 4,6 punti percentuali ed i fattori residuali (cioè quelle poste che hanno aumentato lo stock senza incidere sull'indebitamento) per 0,5 punti; hanno agito nel senso di attenuarlo, la crescita dei prezzi, espressa dal deflatore del Pil (per circa 2,2 punti) e il pur modesto avanzo primario (per 0,4 punti percentuali); nessuno apporto al contenimento della spinta verso l'alto è potuto derivare dalla crescita economica reale, che è stata nulla.

3.5. Il 2005, anno difficile per la finanza pubblica, chiude, allo stesso tempo, una legislatura e poco meno di un decennio dall'ingresso dell'Italia nell'Unione economica monetaria. L'esame del consuntivo dell'anno può, pertanto, essere utilmente ricompreso in una più ampia riconsiderazione delle vicende dei conti pubblici negli ultimi dieci anni. Un riesame che consente di segnalare i punti di fragilità e le questioni complesse che si presentano all'Italia nella prospettiva di medio periodo, in considerazione della particolare rigidità che emerge dalla struttura della spesa pubblica in ragione della crescente incidenza delle risorse da destinare ad impieghi derivanti dall'invecchiamento della popolazione.

I dati evidenziano come, in Italia, già all'indomani dell'ammissione alla terza fase dell'Unione economica e monetaria (Uem), l'attenzione verso il tema del riequilibrio della finanza pubblica si sia significativamente allentata. Gli obiettivi posti sono stati quasi sempre mancati e, quel che più rileva, ciò è accaduto solo in parte a causa dell'insoddisfacente andamento macroeconomico, come confermano i dati relativi ai saldi aggiustati per tener conto degli effetti del ciclo economico. Inoltre, il divario tra obiettivi e risultati si è registrato nonostante le molte misure di carattere straordinario. Ne è derivato un significativo peggioramento - fino ad un sostanziale azzeramento - dell'indicatore più affidabile dello stato di

salute di un bilancio pubblico: il saldo primario "strutturale" (vale a dire, corretto per tener conto sia delle maggiori uscite e delle minori entrate dovute all'andamento del ciclo economico e sia dei provvedimenti una tantum).

Le difficoltà del processo di riequilibrio dei conti sono confermate dall'inadeguato ritmo con il quale si è andato riducendo il rapporto tra debito e prodotto interno lordo. Dopo il passo apprezzabile mantenuto tra il 1996 ed il 2000 la discesa si è fatta via via meno rapida fino all'inversione di tendenza registrata nel 2005. Nella seconda metà degli anni novanta l'incidenza del debito sul prodotto si è ridotta di circa 12 punti mentre tra il 2000 e il 2005 il calo è stato inferiore ai 3 punti. L'analisi dei fattori alla base della riduzione conferma il graduale indebolimento dell'apporto dell'avanzo primario.

3.6. Per meglio valutare i risultati di finanza pubblica conseguiti in questi anni è utile riportarsi alla fase immediatamente precedente l'ingresso nell'Uem, evidenziando i tratti principali dei conti dell'Italia, nel confronto europeo.

Nel 1996 l'Italia presentava un rapporto tra spesa primaria corrente e Pil piuttosto contenuto se valutato rispetto ai principali paesi *partners* europei (36,9 per cento in Italia contro 40,6 nella media dell'area euro, 41,9 in Germania e 45,8 in Francia). La distribuzione della spesa, però, segnalava forti differenze. Così, mentre la quota di spese per protezione sociale risultava ben inferiore ai livelli di Francia e Germania (rispettivamente 23,9 contro 29 e 29,3 per cento), si evidenziava una composizione squilibrata, con la spesa pensionistica nettamente più elevata (59 per cento della spesa sociale, contro il 43 per cento della Francia e il 47 per cento della Germania) e, invece, la spesa per prestazioni a sostegno della disoccupazione e per ammortizzatori sociali molto inferiore (2,8 per cento a fronte di valori pari rispettivamente a 8 per la Francia e 9 per la Germania). L'incidenza delle spese di investimento rispetto al Pil si era fortemente ridotta, già dai primi anni novanta, essendo la componente più esposta (in quanto più immediatamente gestibile) ai rigori del risanamento.

La pressione fiscale e contributiva, come approssimata dal rapporto complessivo delle entrate sul prodotto era, a quella data, lievemente sotto la media europea, in linea con quella tedesca, ma inferiore a quella francese.

Il debito pubblico si collocava ad un livello doppio rispetto a Francia e Germania (120,6 per cento contro 58,4 e 57,6), mentre la spesa per interessi - anch'essa pari circa al doppio rispetto al Pil - era in potenziale, rapida riduzione (nella prospettiva della convergenza dei tassi di interesse italiani verso quelli europei).

In un quadro siffatto, si delineavano con chiarezza gli indirizzi di fondo da seguire.

Sarebbe stato opportuno controllare l'andamento della spesa corrente primaria in rapporto al pil; agendo in direzione di una sua forte ricomposizione (a favore delle spese più capaci di rafforzare il potenziale di crescita economica e di assicurare una migliore protezione sociale).

Nelle condizioni poste dai nuovi vincoli europei, non si prospettavano che margini ristretti per una riduzione complessiva della pressione fiscale.

3.7. I dati di consuntivo ci consegnano un quadro assai diverso.

Nel decennio trascorso, la spesa corrente al netto degli interessi è cresciuta, in quota di Pil, di 2,5 punti percentuali. La spesa totale in termini reali (cioè deflazionata con l'indice dei prezzi al consumo) – che era cresciuta di circa lo 0,5 per cento nel periodo 1991-95 – risulta aumentata del 2,5 per cento tanto nel periodo 1996-2000 quanto nel periodo 2001-05. Tuttavia, mentre nel periodo 1991-95 l'incremento della spesa si è registrato in presenza di una crescita media dell'economia pari all'1,3 per cento e nel secondo quinquennio l'impulso all'espansione ha trovato corrispondenza in un netto miglioramento del quadro macroeconomico (1,9 per cento l'aumento medio del Pil), nel terzo ed ultimo intervallo temporale la crescita reale della spesa è continuata pur a fronte di un aumento del prodotto pari, a prezzi costanti, solo allo 0,6 per cento medio annuo.

Quanto alla composizione della spesa, i risultati non sembrano mostrare ancora le correzioni auspicabili.

Nell'ambito della spesa sociale continua ad essere prevalente il peso della spesa per pensioni (poco meno del 60 per cento del totale contro il 41 della Francia e 49 della Germania), mentre la quota per interventi a sostegno della disoccupazione, cioè per interventi volti a rendere più efficiente e flessibile il mercato del lavoro, si è addirittura abbassata dal 2,8 all'1,8 per cento (7,9 in Francia ed 8,6 in Germania) e quella a sostegno della famiglia (pari a circa il 4 per cento) resta ben al di sotto del livello di Francia e Germania (rispettivamente, 9 e 10,5 per cento).

Quanto alla spesa per investimenti, il livello attuale, pari a circa il 2,5 per cento del Pil, rimane assai distante dai valori necessari per riassorbire il divario che il nostro Paese denuncia sul fronte della dotazione infrastrutturale.

I dati sulla struttura della nostra spesa pubblica mostrano, più in particolare, come una ricomposizione vi sia stata ma, nella sostanza, solo nella misura indotta dalla riduzione degli interessi passivi: nel 1996 questi rappresentavano il 22 per cento della spesa complessiva ed il 24,0 per cento di quella corrente; nel 2005 risultano discesi rispettivamente al 9,4 e al 10,2 per cento. L'ampio dividendo prodotto da questa amplissima contrazione si è, tuttavia, riversato prevalentemente nella direzione di una ulteriore espansione delle altre spese correnti: dal 2000, il confronto con Francia e Germania mostra che la spesa per redditi da lavoro e per consumi pubblici è cresciuta, in Italia, di poco meno di 0,5 punti sul Pil, mentre è diminuita negli altri due paesi (in misura considerevole in Germania).

In particolare, la crescita dei redditi da lavoro delle Amministrazioni pubbliche dal 1995 al 2005 ha sistematicamente ecceduto – sia pure con dinamiche differenziate – i limiti programmatici fissati nei DPEF, sia con riguardo alla dinamica retributiva che al contenimento del numero dei pubblici dipendenti. E' agevole calcolare che l'osservanza degli obiettivi programmatici più volte enunciati (riduzione dell'occupazione pari allo 0,5-1,0 per cento l'anno e crescita delle retribuzioni pro-capite in linea con il tasso di inflazione effettiva) avrebbe determinato un "risparmio" di spese per "redditi da lavoro dipendente" delle Amministrazioni pubbliche di dimensioni molto rilevanti.

3.8. Gli spunti di analisi retrospettiva (e di comparazione internazionale) non inducono, dunque, all'ottimismo. Tale valutazione discende anche dalle stime di prospettiva della spesa pubblica, un aggregato che dipende, ad oggi, per circa il 60 per cento da fattori strettamente esogeni, come i tassi di interesse, o difficilmente governabili, in quanto condizionati dalle tendenze demografiche. Secondo il recente aggiornamento delle stime condotte in sede europea in materia di implicazioni dell'invecchiamento della popolazione sui bilanci pubblici, l'Italia pur avendo una posizione relativa migliore di altri paesi, grazie alle importanti riforme pensionistiche approvate a partire dai primi anni Novanta (dalla riforma Amato alla legge Dini, agli ultimi interventi Maroni-Tremonti), nei prossimi decenni subirà comunque i pesanti riflessi dell'invecchiamento della popolazione. Il complesso della spesa pubblica legata all'invecchiamento dovrebbe passare, in Italia, dal 26,2 per cento del Pil nel 2005 al 28,7 nel

2040; incrementi certo inferiori a quelli di altri importanti paesi europei ma pur sempre incrementi che andranno finanziati.

Da questa rapida rivisitazione delle vicende dei nostri conti pubblici emerge come la finanza pubblica italiana abbia perso, dopo l'ammissione all'euro, l'importante occasione di contenere e riqualificare la spesa primaria, mentre diminuiva la pressione esercitata dalle uscite per interessi.

E', comunque, una situazione che accentua i problemi di prospettiva, data una congiuntura internazionale che prefigura permanenti rialzi dei tassi di interesse, e considerati i vincoli europei e quelli, non secondari, di natura interna, consistenti nell'esigenza sempre più impellente di rilanciare la crescita effettiva e potenziale. Nelle condizioni date, l'effettivo contenimento e controllo della spesa corrente primaria diviene obiettivo stringente e non più rinviabile .

4. La finanza regionale e locale e la spesa sanitaria.

La manovra finanziaria per il 2005 e gli effetti attesi sugli enti territoriali.

4.1. Con la finanziaria per il 2005 si è accentuato il contributo richiesto agli enti territoriali per il rispetto degli obiettivi di stabilità e crescita e per il risanamento finanziario. Nel quadro delle misure destinate al contenimento della spesa, determinante era il contributo atteso da Regioni ed enti locali: oltre il 51 per cento delle minori spese risultavano, infatti, dalla revisione, nell'ottica della regola del 2 per cento, del patto di stabilità interno e dal contenimento della spesa sanitaria rispetto all'andamento tendenziale. Nel triennio di programmazione, i risparmi attesi crescevano fino a rappresentare, nell'anno terminale, oltre il 73 per cento delle minori spese. Guardando al totale della manovra (minori spese e maggiori entrate) il contributo degli enti decentrati si attenua per il 2005 (scendendo a poco meno del 23 per cento) ma non per il 2006 e il 2007, anni per i quali dovrebbe rappresentare una quota superiore al 50 per cento degli effetti strutturali.

L'estensione agli enti decentrati delle norme sul contenimento entro il 2 per cento degli incrementi di spesa ha comportato una sostanziale revisione del patto di stabilità interno. La nuova normativa ha previsto che la spesa soggetta al vincolo del patto sia quella complessiva al netto delle spese per il personale, per la sanità, per l'acquisizione di attività finanziarie e per i trasferimenti a soggetti facenti parte della Pubblica amministrazione, e ha disposto l'estensione della disciplina anche agli enti minori. Rispetto al passato sono state, quindi, ricomprese nel vincolo sia la spesa in conto capitale sia quella destinata al finanziamento delle funzioni

conferite e al pagamento degli interessi. Per il solo anno 2005 è stata consentita la detrazione dal vincolo delle spese in conto capitale derivanti da interventi cofinanziati dall'UE incluse le corrispondenti quote di parte nazionale. E' stata, inoltre, prevista, per le spese di investimento, la possibilità di eccedere i tetti di spesa stabiliti, nei limiti dei proventi derivanti da alienazione di beni e da erogazioni a titolo gratuito. Le Regioni hanno potuto destinare tali entrate alla copertura di disavanzi di gestione nel settore sanitario.

L'entità della correzione richiesta agli enti decentrati per il 2005 è stata stimata dal Governo a partire dai consuntivi del 2003 (come calcolati dall'ISTAT ai fini della contabilità delle Pubbliche amministrazioni): da questi dati è stato stimato il preconsuntivo per il 2004 e ad esso, in analogia a quanto disposto per le Amministrazioni centrali, è stato applicato un incremento del 2 per cento, quale tetto alla crescita per il 2005. L'effetto atteso della misura era, pertanto, pari alla differenza tra il dato così ottenuto e quello previsto per il 2005 nel quadro tendenziale delle Amministrazioni pubbliche (1.465 milioni di euro, destinato a salire a 2.240 milioni nel 2006 e a 3.024 nel 2007).

Nella versione iniziale del provvedimento, l'importo di spesa obiettivo per il 2005, per tutti gli enti soggetti al patto, corrispondeva ad una crescita del 4,8 per cento rispetto alla spesa osservata nel 2003. Tale previsione è stata mantenuta nel testo definitivo per le sole Regioni a statuto ordinario. Per gli altri enti, invece, il tetto massimo di spesa, valido sia per competenza che per cassa, è stato fissato, per il 2005, nella misura pari all'ammontare medio delle spese sostenute negli anni 2001, 2002, 2003, aumentato dell'11,5 per cento. Tale percentuale di incremento era prevista ridursi al 10 per cento per gli enti locali che, nel medesimo periodo, avessero registrato una media delle spese correnti superiore a quella della propria classe demografica. Il dato relativo al 2005 viene incrementato del 2 per cento negli anni successivi.

Sempre nell'ottica di un generale contenimento della spesa operano le disposizioni che, in linea con quanto già disposto dal d.l. 168/2004, hanno stabilito, per la spesa per studi e consulenze conferiti dalle Pubbliche amministrazioni nel triennio 2005-2007, un blocco sul livello sostenuto nel 2004 e, per le spese per autovetture, una riduzione dell'onere annuale per gli anni 2005-2007 rispettivamente del 10, 20 e 30 per cento della spesa sostenuta nel 2004. Effetti positivi sulla spesa regionale erano attesi, inoltre, dalla norma che ha imposto la rideterminazione delle piante organiche a tutte le Amministrazioni pubbliche. Si tratta certamente di una misura il cui obiettivo non era semplicemente la compressione degli organici ai soli fini del contenimento degli oneri (si è previsto che essa dovesse mirare alla

"razionalizzazione e riorganizzazione degli uffici" con una redistribuzione delle risorse umane e materiali, dislocandole nei settori deficitari e/o che rivestono importanza strategica sia ai fini dello sviluppo economico e sociale, che di un miglioramento dei servizi ai cittadini), ma da cui potevano derivare comunque risparmi di spesa.

4.2. Più consistente, in termini di contenimento della spesa, la norma che riguarda il settore sanitario. Da un lato, è stato aumentato il livello complessivo della spesa del Servizio sanitario nazionale al cui finanziamento concorre lo Stato, dall'altro, sono stati inaspriti i controlli e le condizioni per l'accesso a detti finanziamenti al fine di ottenere, attraverso misure di contenimento assunte a livello regionale, una riconduzione della spesa tendenziale entro i limiti del fabbisogno individuato. La minore spesa prevista per il 2005 è stata stimata pari a 4.305 milioni, quale differenza tra il valore tendenziale (92.500 milioni) e il livello di spesa complessivo riconosciuto (88.195 milioni di euro). Contestualmente, è stato previsto il concorso dello Stato ai disavanzi del SSN per gli anni 2001, 2002 e 2003. A tal fine, è stata autorizzata l'ulteriore spesa di 2 miliardi di euro, di cui 50 milioni sono stati destinati al ripiano dei disavanzi della regione Lazio per il 2003, derivanti dal finanziamento dell'ospedale "Bambino Gesù".

L'accesso ai fondi è stato subordinato alla sottoscrizione tra Stato e Regioni di una intesa che, confermando gli adempimenti già previsti dalla legislazione vigente, prevedesse un miglioramento del monitoraggio della spesa, la prosecuzione del processo di razionalizzazione della rete ospedaliera, una crescita dei costi di produzione (esclusi quelli di personale) a partire dal 2005 non superiore al 2 per cento annuo, l'obbligo di prevedere in sede di programmazione regionale l'equilibrio economico e finanziario della aziende sanitarie e, infine, misure di correzione in caso di squilibrio ed ipotesi di decadenza dei direttori generali.

Nel caso in cui il monitoraggio della spesa sanitaria regionale evidenzi una situazione di squilibrio, non corretto con provvedimenti adeguati entro il 30 aprile successivo, è prevista la nomina del Presidente della regione a commissario *ad acta* per la determinazione e il ripiano del disavanzo. L'accesso a risorse aggiuntive, rispetto a quelle frutto di un semplice incremento del 2 per cento dei fondi riconosciuti per il 2004, è stato subordinato, in questo caso, alla predisposizione di un programma operativo di riorganizzazione del sistema sanitario regionale.

4.3. Sul fronte delle entrate, fermo il processo di attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione, la manovra per il 2005 prevedeva:

- l'ulteriore sospensione degli aumenti delle addizionali regionali dell'imposta sul reddito (IRE) e dell'imposta sulle attività produttive (IRAP). Rispetto al blocco disposto fino al dicembre 2004, è tuttavia prevista una deroga per le Regioni nelle quali si sia verificato un disavanzo nella spesa sanitaria: per la copertura dei disavanzi accertati o stimati sulla base dei monitoraggi trimestrali, la regione può deliberare l'inizio (o la ripresa) della decorrenza degli effetti degli aumenti dell'addizionale IRE e delle maggiorazioni dell'aliquota IRAP;
- la conferma della sanatoria di alcune disposizioni di leggi regionali in materia di IRAP e di tassa automobilistica;
- un quadro definitivo delle compensazioni previste a fronte delle perdite di gettito per la riduzione delle accise sulla benzina (non compensate dal maggior gettito delle tasse automobilistiche). Si è individuata la somma a compensazione per gli anni 2003 e successivi, prevedendone l'inclusione tra i trasferimenti per il c.d. federalismo amministrativo, da trasformare in entrate proprie regionali; si è data inoltre attuazione all'intesa intervenuta tra le Regioni a statuto ordinario in sede di Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province Autonome per regolare in modo definitivo le somme a ciascuna spettante per il periodo 1998-2002.

Infine, la finanziaria per il 2005 è intervenuta, nuovamente, per agevolare (ma anche contenere e razionalizzare) il ricorso da parte degli enti territoriali a fonti di finanziamento esterno. E' stato introdotto un nuovo istituto di finanziamento per gli enti locali: le aperture di credito, contratti che consentono all'amministrazione di utilizzare le somme previste per il finanziamento di progetti di investimento secondo lo stato di avanzamento dei pagamenti. Gli interessi vengono così a maturare sui soli fondi effettivamente erogati, mentre le somme non utilizzate alla chiusura dell'esercizio costituiscono residui attivi. Si è prevista, inoltre, la possibilità di emettere obbligazioni anche da parte di consorzi di enti locali e si è ridotto il periodo minimo per l'ammortamento delle operazioni di indebitamento da 10 a 5 anni, agevolando l'apertura del mercato ad operazioni di finanziamento di breve durata.

Di rilievo, invece, sul fronte della razionalizzazione degli accessi all'indebitamento, oltre a disposizioni volte alla semplificazione della gestione contabile e alla rinegoziazione dei debiti in presenza di condizioni che consentano una riduzione del valore finanziario delle passività, è la norma con cui viene rivisto il limite per l'assunzione di mutui, portando al 12 per cento

(dall'originale 25 per cento) delle entrate relative ai primi tre titoli del bilancio l'importo massimo ammesso della quota in conto interessi. Come aveva richiesto anche la Corte nel corso dell'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione Bilancio del Senato, tale misura riallinea i valori stabiliti in epoche di alti tassi di interesse alle più recenti condizioni macroeconomiche, limitando le possibilità di indebitamento. E' inoltre impedito l'accesso ad indebitamento agli enti che non abbiano rispettato gli obiettivi del Patto, e viene limitata ai soli prestiti obbligazionari la previsione (finora estesa anche ai mutui) di rimborso della quota capitale in una unica soluzione alla scadenza.

Il conto consolidato delle Amministrazioni locali nel 2005.

4.4. Il conto delle Amministrazioni locali – elaborato secondo i criteri della contabilità nazionale – presenta nel 2005 uscite correnti e in conto capitale in forte decelerazione: l'incremento nel complesso è di appena il 2,1 per cento sul 2004 (contro il 7,8 per cento tra il 2003 e il 2004). Un risultato che, tuttavia, solo in apparenza testimonia un andamento della spesa territoriale migliore di quello medio registrato dal complesso delle Amministrazioni pubbliche (cresciute, come si è visto, del 2,8 per cento rispetto al precedente esercizio, al lordo delle dismissioni immobiliari) ed in linea con la regola del 2 per cento prevista per il complesso delle Pubbliche amministrazioni. Il dato medio è, infatti, frutto di un forte rallentamento della spesa in conto capitale (-4,3 per cento) e di un aumento delle uscite correnti del 3,5 per cento.

Nella spesa corrente, i consumi finali segnano un incremento del 3,8 per cento contro l'8 per cento del 2004. Un miglioramento ascrivibile tuttavia alla forte flessione della dinamica dei redditi da lavoro dipendente, cresciuti dell'1,6 per cento, contro quasi il 7 per cento del 2004, anno su cui aveva pesato la conclusione di importanti rinnovi contrattuali. La contabilizzazione nell'esercizio di stipula dei contratti non solo dell'effetto degli incrementi retributivi a regime, ma anche dell'onere degli arretrati maturati dalla decorrenza economica del contratto stipulato (secondo le convenzioni contabili assunte in sede di contabilità delle Amministrazioni pubbliche) è alla base della forte espansione rilevata in quell'anno. Sono slittati, invece, al 2006 dall'esercizio appena concluso gli oneri connessi al rinnovo contrattuale relativo al biennio economico 2004-2005 (si tratta di oltre 3 miliardi di euro). Al netto della spesa per i redditi da lavoro dipendente, i consumi finali continuano a dimostrare una dinamica sostenuta, crescendo di oltre il 5,3 per cento (+8,9 per cento nel 2004). Significativo l'aumento (+4,9 per cento) della spesa per acquisti di beni e servizi da produttori c.d. "market" (in cui sono ricompresi

Tavola 2 – CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

(milioni di euro)

VOCI	Valori assoluti				Variazioni %		
	2002	2003	2004	2005	2003 su 2002	2004 su 2003	2005 su 2004
Spesa per consumi finali	137.119	142.403	153.846	159.713	3,9	8,0	3,8
Redditi da lavoro dipendente	*57.542*	*58.880*	*62.909*	*63.937*	2,3	6,8	1,6
Consumi intermedi	*45.369*	*46.851*	*50.379*	*52.603*	3,3	7,5	4,4
Acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market (prestazioni sociali in natura)	*33.068*	*34.060*	*37.230*	*39.059*	3,0	9,3	4,9
Altre spese per consumi finali	*1.140*	*2.612*	*3.328*	*4.114*	129,1	27,4	23,6
Contributi alla produzione	8.076	7.978	8.213	8.422	-1,2	2,9	2,5
Prestazioni sociali in denaro	1.979	2.035	2.148	2.211	2,8	5,6	2,9
Trasferimenti ad enti pubblici	354	722	733	587	104,0	1,5	-19,9
Trasferimenti a istituzioni sociali private	1.498	1.253	1.568	1.634	-16,4	25,1	4,2
Trasferimenti diversi a famiglie e imprese	3.230	3.775	3.784	3.842	16,9	0,2	1,5
Altre spese correnti	1.230	1.265	1.377	1.440	2,8	8,9	4,6
USCITE CORRENTI AL NETTO INTERESSI	**153.486**	**159.431**	**171.669**	**177.849**	**3,9**	**7,7**	**3,6**
Interessi passivi	4.035	4.084	3.363	3.351	1,2	-17,7	-0,4
TOTALE USCITE CORRENTI	**157.521**	**163.515**	**175.032**	**181.200**	**3,8**	**7,0**	**3,5**
Investimenti fissi lordi e acquisizioni nette di attività non finanziarie non prodotte	24.699	25.693	28.939	26.860	4,0	12,6	-7,2
Contributi agli investimenti	8.243	8.554	9.226	9.589	3,8	7,9	3,9
Altri trasferimenti in c/capitale	461	791	745	792	71,6	-5,8	6,3
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	**33.403**	**35.038**	**38.910**	**37.241**	**4,9**	**11,1**	**-4,3**
TOTALE USCITE AL NETTO INTERESSI	**186.889**	**194.469**	**210.579**	**215.090**	**4,1**	**8,3**	**2,1**
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	**190.924**	**198.553**	**213.942**	**218.441**	**4,0**	**7,8**	**2,1**
Imposte indirette	60.688	63.080	63.404	66.073	3,9	0,5	4,2
Imposte dirette	21.058	23.370	24.558	24.078	11,0	5,1	-2,0
Contributi sociali	1.094	1.132	1.181	1.201	3,5	4,3	1,7
Trasferimenti da enti pubblici	62.287	59.484	72.682	78.130	-4,5	22,2	7,5
Trasferimenti diversi da famiglie e imprese	5.263	5.345	6.336	6.216	1,6	18,5	-1,9
Altre entrate correnti	15.326	16.880	18.636	18.366	10,1	10,4	-1,4
TOTALE ENTRATE CORRENTI	**165.716**	**169.291**	**186.797**	**194.064**	**2,2**	**10,3**	**3,9**
Contributi agli investimenti	10.242	14.372	12.090	11.686	40,3	-15,9	-3,3
Imposte in conto capitale	33	1.898	1.028	398	5.651,5	-45,8	-61,3
Altri trasferimenti in c/capitale	4.496	7.258	1.987	2.002	61,4	-72,6	0,8
TOTALE ENTRATE IN C/CAPITALE	**14.771**	**23.528**	**15.105**	**14.086**	**59,3**	**-35,8**	**-6,7**
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	**180.487**	**192.819**	**201.902**	**208.150**	**6,8**	**4,7**	**3,1**
Saldo corrente al netto interessi	12.230	9.860	15.128	16.215			
Risparmio (+) o disavanzo (-)	8.195	5.776	11.765	12.864			
Saldo generale al netto interessi	-6.402	-1.650	-8.677	-6.940			
Indebitamento (-) o Accreditamento (+)	-10.437	-5.734	-12.040	-10.291			

essenzialmente i costi delle convenzioni sanitarie e, soprattutto, le spese per farmaci) e dei consumi intermedi (+4,4 per cento). Si conferma la divaricazione rispetto alle Amministrazioni centrali già rilevata lo scorso anno (in materia di consumi intermedi, per tali Amministrazioni, la crescita è stata infatti del 2 per cento e gli acquisti di beni e servizi da produttori market è del 3,1 per cento).

Divergente, infine, risulta anche l'andamento delle spese in conto capitale, che si riducono nelle Amministrazioni locali del 4,3 per cento, una flessione che interrompe la crescita degli ultimi anni e che aveva superato nel 2004 l'11 per cento. Il risultato è legato soprattutto all'andamento degli investimenti fissi lordi (-7,2 per cento), solo in parte compensato da un aumento dei contributi agli investimenti verso famiglie e imprese (+3,9 per cento).

In questo caso, il confronto con l'andamento delle Amministrazioni centrali deve essere fatto guardando al dato al netto delle vendite di immobili effettuate nel triennio, siano esse nella forma delle cessioni dirette che utilizzando cartolarizzazioni, o altre operazioni finanziarie (tutte operazioni che nella contabilità nazionale sono registrate con segno negativo tra gli investimenti). Nel complesso, la crescita della spesa in conto capitale delle Amministrazioni centrali è stata pari al 4,9 per cento: mentre gli investimenti diretti sono cresciuti del 2 per cento, sono soprattutto gli "altri trasferimenti in conto capitale" a manifestare la variazione più consistente a ragione delle somme destinate nell'anno alla ricapitalizzazione delle Ferrovie, ricomprese, in base alle norme EUROSTAT, in questa voce.

Con riguardo alle entrate, i dati di contabilità nazionale confermano, per il 2005, il rallentamento nel processo di decentramento fiscale. La quota delle entrate fiscali delle Amministrazioni locali sul prelievo complessivo risulta pari al 15,9 per cento (era pari al 16,4 per cento nel 2003). Si riduce ulteriormente il tasso di autofinanziamento misurato dal rapporto tra entrate fiscali ed entrate complessive.

Il rallentamento va imputato alla contrazione delle imposte dirette (-2,0 per cento), aumentate invece nelle Amministrazioni centrali di oltre il 2,0 per cento. Su tale risultato hanno inciso sia la diversa composizione del paniere delle imposte riscosse dalle Amministrazioni locali rispetto a quello delle Amministrazioni centrali, sia il ritardo nel completamento del riordino del sistema di finanziamento territoriale.

Nel complesso, tali andamenti comportano che il contributo delle Amministrazioni locali all'indebitamento complessivo continui a rimanere elevato: da poco più di 12 miliardi di euro del 2004 si passa nel 2005 a 10,2 miliardi. Una flessione ottenuta solo grazie al rinvio della stipula dei contratti di lavoro per il personale delle Amministrazioni locali e di parte di quello del comparto sanitario relativi al biennio 2004-2005.

Regioni, Province, Comuni e sanità:i risultati di contabilità nazionale.

4.5. L'esame dei conti economici intestati, separatamente, alle Regioni, alle Province, ai Comuni e alle aziende sanitarie consente un riscontro degli andamenti finora descritti a livello consolidato. Infatti, il risultato complessivo delle Amministrazioni locali è frutto di un andamento che, nel 2005, risulta particolarmente differenziato per i diversi comparti.

Nelle Regioni, le spese correnti al netto degli interessi sono cresciute nel 2005 del 3,5 per cento, mostrando una variazione più ridotta rispetto al 2004, quando tali spese erano aumentate di oltre l'11 per cento.

L'andamento della spesa discende da un aumento del 5,1 per cento di quella per consumi finali (+6,3 per cento nel 2004), mentre gli acquisti di beni e servizi prodotti da produttori market e consumi intermedi presentano la variazione più significativa, rispettivamente il 6,5 e il 7,3 per cento, contro variazioni del precedente esercizio del 6 per cento e del 10,5 per cento. Sulla dinamica della spesa corrente complessiva ha svolto una funzione compensativa la decelerazione della spesa per redditi da lavoro, con una variazione di poco superiore al 2 per cento (+2,8 per cento nel 2004). Risulta su livelli più contenuti (+3,4 per cento) il tasso di crescita dei trasferimenti a Pubbliche amministrazioni (sostanzialmente aziende sanitarie), che era aumentato nel 2004 del 12,3 per cento.

E' tornata a crescere invece, dopo la flessione dello scorso anno (-16,2 per cento), la spesa in conto capitale (+3,4 per cento). Un andamento che, tuttavia, deve essere meglio qualificato: la flessione registrata nel precedente esercizio era da attribuire alla contrazione rilevata negli altri trasferimenti in conto capitale, voce nella quale erano registrati, fino al 2003, i trasferimenti alle aziende sanitarie per la copertura dei disavanzi pregressi di cui si erano esauriti gli effetti nel 2004. Al netto di questa voce, il risultato del 2005 evidenza andamenti più contenuti. Flette la spesa per investimenti (-5,8 per cento contro il +10 per cento del 2004). Si dimezza la variazione dei contributi agli investimenti: dal +10,1 per cento del 2004 al 5,4 per cento del 2005. Sono i contributi ad enti pubblici a rallentare in misura più consistente con un incremento nell'anno del 4,5 per cento contro oltre il 15 per cento del 2004 e l'8,5 per cento del 2003.

In flessione risulta la spesa complessiva sia delle Province (-2,8 per cento) che dei Comuni (-1 per cento). Un risultato che è frutto in entrambi i casi di una lieve crescita della spesa corrente e di una consistente flessione di quella in conto capitale. Sul risultato della parte corrente incide la riduzione di circa il 4 per cento delle spese per redditi da lavoro dipendente, che erano cresciute lo scorso anno del 4,4 per cento nelle Province e del 5,3 per cento nei

Comuni. Nel caso delle Amministrazioni comunali, tale andamento compensa la crescita degli acquisti di beni e servizi (+6,6 per cento), dei contributi alla produzione (+4,9 per cento), dei trasferimenti ad enti pubblici (+25,9 per cento) e dei trasferimenti diversi (+6,4 per cento). Per le Province risulta in crescita la sola spesa per trasferimenti ad enti pubblici (+35,4 per cento).

La flessione della spesa in conto capitale (-8,3 per cento) nei Comuni riguarda principalmente gli investimenti fissi lordi (-9,8 per cento), mentre crescono del 11,3 per cento e del 6,3 per cento i contributi agli investimenti e i trasferimenti alle imprese. Nelle Province, la contrazione interessa tutte le voci e raggiunge, nel caso degli investimenti fissi, l'11 per cento.

Guardando alle aziende sanitarie, infine, il conto economico consolidato rileva uscite complessive in crescita del 5,2 per cento: un incremento più limitato rispetto a quello registrato nel 2004 (+9 per cento), ma ben superiore al valore obiettivo. Nonostante i redditi da lavoro siano cresciuti del 3,4 per cento contro l'incremento di poco meno del 10 per cento dell'esercizio 2004, la spesa corrente, che si attesta su un incremento del 5,3 per cento, risente della crescita del 7,3 per cento dei consumi intermedi che, come nel 2004, si confermano la componente più dinamica della spesa.

Il Patto di stabilità interno.

4.6. Nel valutare i risultati di contabilità nazionale relativi al 2005 va considerato che essi sono frutto, in questo momento dell'anno, delle stime operate a partire dai risultati di cassa: questi dati sono gli unici disponibili in attesa della approvazione dei consuntivi dell'esercizio da parte degli enti. E' su questa base e con questi limiti che l'ISTAT (utilizzando le informazioni di maggior dettaglio disponibili per l'esercizio precedente) predispone le sue valutazioni di preconsuntivo, parte integrante del quadro consolidato di finanza pubblica predisposto per la Notifica del 1° aprile alla U.E. ai fini della verifica degli obiettivi del Patto di stabilità e crescita.

L'esame dei risultati relativi al Patto di stabilità interno, oltre a rappresentare un naturale riferimento per monitorare il rispetto degli impegni presi da parte degli enti territoriali e per valutare la funzionalità e l'efficacia del meccanismo scelto per la traduzione in termini finanziari dell'obiettivo posto in termini economici, costituisce anche una occasione per un primo esame dei risultati emergenti dai consuntivi degli enti e quindi un elemento di verifica ed integrazione delle tendenze finora evidenziate.

Nelle Regioni a statuto ordinario, in cui il Patto per la prima volta ha riguardato sia la spesa corrente che la spesa in conto capitale, i dati relativi al monitoraggio per il 2005 mostrano un pieno rispetto degli obiettivi (Tavola 3). Se si eccettua il caso di una regione che ha registrato pagamenti superiori di poco più dell'1,5 per cento all'obiettivo, tutte le altre, secondo i prospetti

Tavola 3 - PATTO DI STABILITÀ INTERNO DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO - 2003 - 2005 - RISULTATI COMPLESSIVI E PER AREA TERRITORIALE

(milioni di euro)

PAGAMENTI	NORD		CENTRO		SUD		TOTALE	
	2003	2005	2003	2005	2003	2005	2003	2005
TITOLO I - SPESE CORRENTI	40.876	43.696	19.559	20.824	22.325	23.815	82.760	88.335
a detrarre:								
Spese per il personale	647	676	456	482	864	896	1.967	2.053
Spese per la sanita'	32.762	35.723	15.103	17.145	17.488	18.949	65.353	71.816
Spese per trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	2.522	2.837	1.511	1.477	902	1.367	4.934	5.682
Spese per minori soggetti a provvedimenti autorità minorile	0	1	0	0	8	8	8	9
Spese per calamita' naturali	36	35	0	1	13	18	49	54
Spese per funzioni trasferite o delegate dal 01/01/2004	97	0	1	0	284	0	382	0
SPESE CORRENTI NETTE	4.813	4.425	2.487	1.720	2.767	2.577	10.066	8.722
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	4.887	5.682	2.290	2.576	5.235	4.471	12.412	12.729
a detrarre:								
Spese per la sanita'	119	176	161	222	1.259	75	1.538	473
Spese per partecipazioni azionarie	19	68	0	5	21	21	40	94
Spese per acquisizioni di attivita' finanziarie	0	0	10	8	20	15	31	23
Spese per conferimenti di capitale	2	10	0	4	0	5	2	18
Spese per concessione di crediti	69	74	12	1	0	1	81	77
Spese per trasferimenti in C/Cap.le ad Amministrazioni pubbliche	1.703	2.395	871	931	1.277	1.738	3.850	5.064
Spese per calamita' naturali	458	208	24	32	118	185	601	426
Spese per interventi cofinanziati dalla UE	486	597	493	608	952	1.274	1.930	2.479
Spese per funzioni trasferite/delegate dal 01/01/2004	0	0	4	0	0	0	4	0
SPESE C/C.LE NETTE	2.033	2.153	715	765	1.587	1.157	4.335	4.075
COMPLESSO DELLE SPESE NETTE SOGGETTE AL PATTO	6.845	6.579	3.201	2.485	4.355	3.734	14.401	12.797
Spese in c/cap. fin. da prov. alien. imm./erogaz. a tit. gratuito		2						2
RISULTATO 2005	6.845	6.577	3.201	2.485	4.355	3.734	14.401	12.796
OBIETTIVO PROGRAMMATICO 2005 = PAGAMENTO 2003 +4,8%		7.174		3.355		4.564		15.092
DIFFERENZA TRA RISULTATO 2005 E OBIETTIVO PROGRAMMATICO 2005		-597		-870		-830		-2.297

Tavola 3 a. PATTO DI STABILITÀ INTERNO DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO - 2003 - 2005 - RISULTATI COMPLESSIVI E PER AREA TERRITORIALE

(milioni di euro)

	NORD		CENTRO		SUD		TOTALE	
IMPEGNI	**2003**	**2005**	**2003**	**2005**	**2003**	**2005**	**2003**	**2005**
TITOLO I - SPESE CORRENTI	41.037	44.676	20.666	22.002	23.270	24.219	84.973	90.897
a detrarre:								
Spese per il personale	708	772	471	544	918	968	2.096	2.284
Spese per la sanita'	32.877	36.269	15.575	17.249	18.163	18.887	66.615	72.405
Spese per trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	2.518	2.780	1.575	2.002	843	1.500	4.936	6.282
Spese per minori soggetti a provvedimenti autorita' minorile	1	11	0	0	8	8	8	18
Spese per calamita' naturali	36	36	0	1	16	18	53	55
Spese per funzioni trasferite o delegate dal 01/01/2004 (solo RSO)	97	0	1	0	376	0	474	0
SPESE CORRENTI NETTE	4.800	4.809	3.044	2.207	2.947	2.838	10.791	9.853
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	6.383	6.191	3.809	5.505	6.987	7.117	17.179	18.813
a detrarre:								
Spese per la sanita'	131	210	651	663	1.368	125	2.150	998
Spese per partecipazioni azionarie	17	130	0	7	22	18	39	155
Spese per acquisizioni di attivita' finanziarie	0	0	8	8	5	12	14	19
Spese per conferimenti di capitale	7	3	0	1	0	39	8	43
Spese per concessione di crediti	86	65	12	13	0	1	98	79
Spese per trasferimenti in C/Cap.le ad Amministrazioni pubbliche	2.266	2.553	1.153	1.860	1.802	2.990	5.221	7.403
Spese per calamita' naturali	504	251	25	31	154	185	683	467
Spese per interventi cofinanziati dalla UE	688	659	842	1.234	1.599	2.382	3.129	4.274
Spese per funzioni trasferite/delegate dal 01/01/2004	0	0	0	0	0	0	0	0
SPESE C/C.LE NETTE	2.684	2.321	1.117	1.688	2.038	1.364	5.838	5.373
COMPLESSO DELLE SPESE NETTE SOGGETTE AL PATTO	7.483	7.130	4.161	3.894	4.985	4.202	16.629	15.226
Spese in c/cap. fin. da prov. alien. imm./erogaz. a tit. gratuito		2						0
RISULTATO 2005	7.483	7.128	4.161	3.894	4.985	4.202	16.629	15.224
OBIETTIVO PROGRAMMATICO 2005 = IMPEGNI 2003 +4,8%		7.843		4.361		5.224		17.427
DIFFERENZA TRA RISULTATO 2005 E OBIETTIVO PROGRAMMATICO 2005		-715		-467		-1.022		-2.203

fino ad ora presentati, rientrano in termini di impegni e pagamenti nelle soglie previste. L'esame dei risultati offre, tuttavia, elementi di riflessione ulteriori circa l'efficacia delle modalità di costruzione del Patto e sulla dinamica della spesa regionale.

Va innanzitutto osservato che, nella versione 2005, il Patto per le Regioni a statuto ordinario ha riguardato appena il 14 per cento della spesa regionale in termini di impegni e il 12,6 per cento in termini di pagamenti (Tavola 4). Oltre alla spesa corrente per la sanità (che pesa in termini di impegni e di pagamenti rispettivamente per il 66 per cento e per il 71 per cento della spesa complessiva), non è stata ricompresa nel Patto una ulteriore area di spesa pari al 20 per cento degli impegni ed ad oltre il 16 per cento dei pagamenti complessivi (in prevalenza trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche). Il Patto riguarda quindi una quota marginale della spesa.

Se si guarda poi ai risultati ottenuti, limitato è il significato del tetto previsto: la spesa complessivamente soggetta al limite di crescita del 4,8 per cento rispetto al 2003 si è in media ridotta nel biennio di oltre 8,4 per cento in termini di impegni e dell'11,1 per cento in termini di pagamenti con una conseguente riduzione dell'incidenza sul totale della spesa regionale pari a 2,3 punti in termini di impegni e 2,4 punti in meno in termini di pagamenti (sempre rispetto al 2003).

Al contempo:

- tra il 2003 e il 2005 la spesa corrente è cresciuta, nel complesso delle Regioni, di circa il 7 per cento in impegni e di poco più del 6,7 per cento in termini di pagamenti;
- l'andamento è da ricondurre alla spesa sanitaria (gli impegni sono cresciuti del 8,7 per cento, i pagamenti del 9,9 per cento), ma anche a quella non sanitaria non ricompresa nel Patto. La crescita in questo caso è stata di oltre il 14 per cento per gli impegni e del 6,3 per cento per i pagamenti. Una crescita particolarmente pronunciata hanno registrato le Regioni del Centro e del Sud (rispettivamente +24,4 per cento e +15,5 per cento, in termini di impegni);
- la spesa in conto capitale è nel complesso cresciuta del 9,5 per cento negli impegni e del 2,6 per cento nei pagamenti. E' quella non soggetta al Patto che ha subito incrementi maggiori: il 18,5 per cento in impegni e il 7 per cento in pagamenti. Particolarmente rilevante è stata la crescita dei trasferimenti in conto capitale ad Amministrazioni pubbliche: un fenomeno che potrebbe rappresentare un meccanismo di aggiramento dei vincoli posti dal Patto e alimentare una accelerazione della spesa.

Tavola 4 - PATTO DI STABILITÀ INTERNO - RISULTATI DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO 2003-2005

Analisi delle componenti di spesa

(milioni di euro)

	impegni			pagamenti		
	2003	2005	variazione 2003-2005	2003	2005	variazione 2003-2005
	Spesa corrente					
Nord	41.037	44.676	8,9	40.876	43.696	6,9
Centro	20.666	22.002	6,5	19.559	20.824	6,5
Sud	23.270	24.219	4,1	22.325	23.815	6,7
TOTALE	84.973	90.897	7,0	82.760	88.335	6,7
	Spesa corrente sanitaria					
Nord	32.877	36.269	10,3	32.762	35.723	9,0
Centro	15.575	17.249	10,7	15.103	17.145	13,5
Sud	18.163	18.887	4,0	17.488	18.949	8,3
TOTALE	66.615	72.405	8,7	65.353	71.816	9,9
	Spesa corrente non sanitaria					
Nord	8.160	8.407	3,0	8.114	7.973	-1,7
Centro	5.091	4.753	-6,6	4.455	3.680	-17,4
Sud	5.107	5.332	4,4	4.837	4.866	0,6
TOTALE	18.358	18.492	0,7	17.406	16.520	-5,1
	Spesa corrente non ricompresa nel patto (da dedurre)					
Nord	3.360	3.598	7,1	3.302	3.548	7,5
Centro	2.047	2.547	24,4	1.969	1.960	-0,5
Sud	2.160	2.494	15,5	2.069	2.289	10,6
TOTALE	7.567	8.639	14,2	7.340	7.797	6,2
	Spesa corrente soggetta al vincolo					
Nord	4.800	4.809	0,2	4.813	4.425	-8,0
Centro	3.044	2.207	-27,5	2.487	1.720	-30,8
Sud	2.947	2.838	-3,7	2.767	2.577	-6,9
TOTALE	10.791	9.853	-8,7	10.066	8.722	-13,4
	Spesa in conto capitale					
Nord	6.383	6.191	-3,0	4.887	5.682	16,3
Centro	3.809	5.505	44,5	2.290	2.576	12,5
Sud	6.987	7.117	1,9	5.235	4.471	-14,6
TOTALE	17.179	18.813	9,5	12.412	12.729	2,6
	Spesa in conto capitale non ricompresa nel patto					
Nord	3.699	3.870	4,6	2.855	3.528	23,6
Centro	2.692	3.818	41,8	1.575	1.811	15,0
Sud	4.950	5.753	16,2	3.647	3.314	-9,1
TOTALE	11.341	13.440	18,5	8.077	8.654	7,1
	Spesa in conto capitale soggetta al vincolo					
Nord	2.684	2.321	-13,5	2.033	2.153	5,9
Centro	1.117	1.688	51,1	715	765	7,1
Sud	2.038	1.364	-33,0	1.587	1.157	-27,1
TOTALE	5.838	5.373	-8,0	4.335	4.075	-6,0
	Spesa complessiva					
Nord	47.420	50.867	7,3	45.763	49.378	7,9
Centro	24.475	27.507	12,4	21.849	23.401	7,1
Sud	30.257	31.336	3,6	27.560	28.286	2,6
TOTALE	102.152	109.710	7,4	95.171	101.065	6,2
	Spesa complessiva soggetta al patto					
Nord	7.483	7.130	-4,7	6.845	6.579	-3,9
Centro	4.161	3.894	-6,4	3.201	2.485	-22,4
Sud	4.985	4.202	-15,7	4.355	3.734	-14,3
TOTALE	16.629	15.226	-8,4	14.401	12.797	-11,1

In sintesi, i dati relativi al monitoraggio del Patto sembrano consentire le seguenti conclusioni:

- le Regioni sono riuscite a contenere gli impegni e i pagamenti della limitata quota di spesa ricadente sotto il Patto; un risultato che non ha impedito una forte crescita della spesa complessiva;
- le categorie di spese non soggette al Patto sono quelle che hanno segnato gli incrementi maggiori;
- i primi dati relativi agli impegni correnti sembrano indicare una dinamica superiore a quella dei pagamenti. La forte divergenza tra le due voci potrebbe indurre a ritenere non del tutto affidabili i dati di cassa utilizzati, in via provvisoria, per la costruzione dei consuntivi di contabilità nazionale, che – per la spesa corrente – potrebbero esporre risultati sottovalutati.

4.7. Anche nel caso delle Province e dei Comuni i risultati del Patto sono positivi. L'esame che la Corte svolge nel referto annuale al Parlamento, di cui qui si anticipano alcuni risultati, ha per oggetto le Province e i Comuni sopra gli 8.000 abitanti (distinti in due gruppi: maggiori e minori di 30.000 abitanti) (Tavole 5-6-7). Si tratta, nel complesso, di 931 Comuni e 91 Province (sono esclusi Comuni e Province delle Regioni a statuto speciale con propria disciplina specifica).

Il monitoraggio del Patto di stabilità per le Province rileva dati complessivi di spesa netta coerenti con gli obiettivi: ampio il margine in termini di impegni, più stringente il limite in termini di pagamenti. Tra gli enti sono 11 quelli che ad un primo esame non rispettano uno o entrambi gli obiettivi del patto, enti localizzati prevalentemente nelle Regioni del Nord e del Mezzogiorno. Ha pesato su queste Province la difficoltà di contenere i pagamenti per opere pubbliche finanziate in anni precedenti, in corso di realizzazione e per le quali si sono richiesti pagamenti per stati di avanzamento dei lavori.

Anche la spesa complessiva netta (quella soggetta ai vincoli del patto) dei Comuni monitorati rientra nei limiti previsti in termini programmatici. Questo è vero sia per i Comuni superiori a 30.000 abitanti che per quelli compresi tra 8.000 e 30.000. Nel complesso le somme soggette al controllo del Patto crescono rispetto al dato medio del triennio di solo lo 0,2 per cento in termini di pagamenti e, addirittura, si riduce del 4 per cento in termini di impegni.

Nel complesso sono solo 76 i Comuni che presentano risultati superiori ad uno dei limiti previsti (in termini di impegni o pagamenti) Di questi 19 sono enti con popolazione superiore ai 30.000 abitanti, (10 non rispettano l'obiettivo in termini di pagamenti e 13 per gli impegni) per la grande maggioranza localizzati nelle Regioni meridionali (12). Tra quelli di minori

Tavola 5 - PATTO DI STABILITA' INTERNO (Legge n. 311/2004)
Province - Risultati consolidati

(migliaia di euro)

TITOLO I - SPESE CORRENTI	Impegni	Pagamenti
TOTALE TITOLO I	**7.918.961**	**7.239.354**
A detrarre:		
Spese per il Personale (comma 24, lettera a, legge 311/2004)	2.184.074	1.991.644
Spese per trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (comma 24, lettera d, legge 311/2004)	756.389	753.947
Spese connesse agli interventi a favore dei minori soggetti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile (comma 24, lettera e, legge 311/2004)	4.392	19.584
Spese per calamità naturali (comma 24, lettera f, legge 311/2004)	20.805	18.948
Spese per funzioni trasferite o delegate dalle Regioni da 1° gennaio 2004(art. 1 -*quater*, lettera f-*bis*, legge 88/2005)	278.636	228.895
Spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio (art. 1 -*quater*, lettera f-*ter*, legge 88/2005	16.864	17.483
Spese per svolgimento Giochi Olimpici Torino 2006 (art. 14 *quater*,c. 4, legge 168/2005) - (solo enti locali del Piemonte)	2.683	1.378
SPESE CORRENTI NETTE	**4.655.118**	**4.207.475**
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	**Impegni**	**Pagamenti**
TOTALE TITOLO II	**5.103.837**	**3.805.248**
A detrarre:		
Spese per partecipazioni azionarie (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	76.074	78.421
Spese per acquisizioni di attività finanziarie (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	385.101	332.979
Spese per conferimenti di capitale (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	132.315	55.056
Spese per concessione di crediti (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	477.891	492.961
Spese per trasferimenti in conto capitale ad Amministrazioni pubbliche (comma 24, lettera d, legge 311/2004)	459.751	251.697
Spese per calamità naturali (comma 24, lettera f, legge 311/2004)	159.380	83.598
Spese derivanti da interventi cofinanziati dalla UE, ivi comprese le corrispondenti quote di parte nazionale (solo per il 2005)	388.169	138.834
Spese per funzioni trasferite o delegate dalle Regioni da 1° gennaio 2004(art. 1 -*quater*, lettera f-bis, legge 88/2005)	38.691	32.498
Spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio (art. 1 -*quater*, lettera f-*ter*, legge 88/2005	11.997	6.362
Spese per svolgimento Giochi Olimpici Torino 2006 (art. 14 *quater*,c. 4, legge 168/2005) - (solo enti locali del Piemonte)	8.748	24.532
SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE	**2.965.720**	**2.308.310**
COMPLESSO DELLE SPESE NETTE SOGGETTE AL PATTO	**7.620.838**	**6.515.785**
Eventuali spese in conto capitale sostenute nel 2005 e finanziate da proventi 2005 derivanti da alienazioni di beni immobili, mobili ed erogazioni a titolo gratuito e di liberalità	133.039	39.528
CONTABILIZZAZIONE DELLE SPESE SOSTENUTE DAGLI ENTI "CAPOFILA" E/O DAGLI ENTI "BENEFICIARI" AI FINI DEL PATTO DI STABILITA' INTERNO		
Registrazione per l'ente "capofila" - detrazione delle quote di spese sostenute nel 2005 dall'ente "capofila" di competenza di altri enti	105.603	89.265
Registrazione per l'ente "non capofila" - incremento della quota di spese sostenute nel 2005 dall'ente "capofila" ma di propria competenza	4	392
RISULTATO ANNUALE COMPLESSIVO	**7.382.196**	**6.387.384**
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE	**9.046.210**	**6.431.205**

Tavola 6 - PATTO DI STABILITA' INTERNO (Legge n. 311/2004)
Comuni con popolazione compresa fra 8.000 e 30.000 ab. - Risultati consolidati

(migliaia di euro)

TITOLO I - SPESE CORRENTI	**Impegni**	**Pagamenti**
TOTALE TITOLO I	**6.972.712**	**6.609.432**
A detrarre:		
Spese per il Personale (comma 24, lettera a, legge 311/2004)	2.351.498	2.248.717
Spese per trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (comma 24, lettera d, legge 311/2004)	165.567	153.829
Spese connesse agli interventi a favore dei minori soggetti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile (comma 24, lettera e, legge 311/2004)	40.723	38.944
Spese per calamità naturali (comma 24, lettera f, legge 311/2004)	18.359	20.263
Spese per funzioni trasferite o delegate dalle Regioni da 1° gennaio 2004(art. 1 - *quater*, lettera f-*bis*, legge 88/2005)	45.853	39.061
Spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio (art. 1 - *quater*, lettera f-*ter*, legge 88/2005	22.157	22.848
Spese per svolgimento Giochi Olimpici Torino 2006 (art. 14 *quater*,c. 4, legge 168/2005) - (solo enti locali del Piemonte)	105	4.846
SPESE CORRENTI NETTE	**4.328.450**	**4.080.924**
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	**Impegni**	**Pagamenti**
TOTALE TITOLO II	**3.109.703**	**2.647.142**
A detrarre:		
Spese per partecipazioni azionarie (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	21.710	15.776
Spese per acquisizioni di attività finanziarie (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	8.187	7.767
Spese per conferimenti di capitale (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	40.770	17.480
Spese per concessione di crediti (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	173.873	161.407
Spese per trasferimenti in conto capitale ad Amministrazioni pubbliche (comma 24, lettera d, legge 311/2004)	31.430	22.171
Spese per calamità naturali (comma 24, lettera f, legge 311/2004)	109.401	121.013
Spese derivanti da interventi cofinanziati dalla UE, ivi comprese le corrispondenti quote di parte nazionale (solo per il 2005)	323.551	146.063
Spese per funzioni trasferite o delegate dalle Regioni da 1° gennaio 2004(art. 1 - *quater*, lettera f-*bis*, legge 88/2005)	56.291	53.790
Spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio (art. 1 - *quater*, lettera f-*ter*, legge 88/2005	24.102	30.294
Spese per svolgimento Giochi Olimpici Torino 2006 (art. 14 *quater*,c. 4, legge 168/2005) - (solo enti locali del Piemonte)	257	616
SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE	**2.320.131**	**2.070.765**
COMPLESSO DELLE SPESE NETTE SOGGETTE AL PATTO)	**6.648.581**	**6.151.689**
Eventuali spese in conto capitale sostenute nel 2005 e finanziate da proventi 2005 derivanti da alienazioni di beni immobili, mobili ed erogazioni a titolo gratuito e di liberalità	199.536	77.875
CONTABILIZZAZIONE DELLE SPESE SOSTENUTE DAGLI ENTI "CAPOFILA" E/O DAGLI ENTI "BENEFICIARI" AI FINI DEL PATTO DI STABILITA' INTERNO		
Registrazione per l'ente "capofila" - detrazione delle quote di spese sostenute nel 2005 dall'ente "capofila" di competenza di altri enti	66.198	32.779
Registrazione per l'ente "non capofila" - incremento della quota di spese sostenute nel 2005 dall'ente "capofila" ma di propria competenza	21.319	16.711
RISULTATO ANNUALE COMPLESSIVO)	**6.404.166**	**6.057.746**
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE	**8.418.282**	**7.469.754**

Tavola 7 - PATTO DI STABILITA' INTERNO (Legge n. 311/2004)
Comuni con popolazione superiore a 30.000 ab. - Risultati consolidati

(migliaia di euro)

TITOLO I - SPESE CORRENTI	**Impegni**	**Pagamenti**
TOTALE TITOLO I	**20.708.726**	**19.583.739**
A detrarre:		
Spese per il Personale (comma 24, lettera a, legge 311/2004)	7.489.051	7.072.011
Spese per trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (comma 24, lettera d, legge 311/2004)	209.107	215.783
Spese connesse agli interventi a favore dei minori soggetti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria minorile (comma 24, lettera e, legge 311/2004)	165.572	144.380
Spese per calamità naturali (comma 24, lettera f, legge 311/2004)	20.773	19.786
Spese per funzioni trasferite o delegate dalle Regioni da 1° gennaio 2004 (art. 1 - *quater*, lettera f-*bis*, legge 88/2005)	79.023	69.333
Spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio (art. 1 - *quater*, lettera f-*ter*, legge 88/2005	108.907	86.430
Spese per svolgimento Giochi Olimpici Torino 2006 (art. 14 *quater*,c. 4, legge 168/2005) - (solo enti locali del Piemonte)	33.382	28.082
SPESE CORRENTI NETTE	**12.602.911**	**11.947.934**
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	**Impegni**	**Pagamenti**
TOTALE TITOLO II	**17.519.981**	**15.587.488**
A detrarre:		
Spese per partecipazioni azionarie (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	235.797	187.611
Spese per acquisizioni di attività finanziarie (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	99.806	91.845
Spese per conferimenti di capitale (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	208.032	285.620
Spese per concessione di crediti (comma 24, lettera c, legge 311/2004)	10.163.837	9.326.160
Spese per trasferimenti in conto capitale ad Amministrazioni pubbliche (comma 24, lettera d, legge 311/2004)	120.094	49.317
Spese per calamità naturali (comma 24, lettera f, legge 311/2004)	438.503	249.786
Spese derivanti da interventi cofinanziati dalla UE, ivi comprese le corrispondenti quote di parte nazionale (solo per il 2005)	521.889	130.917
Spese per funzioni trasferite o delegate dalle Regioni da 1° gennaio 2004(art. 1 - *quater*, lettera f-bis, legge 88/2005)	80.482	58.148
Spese per oneri derivanti da sentenze che originino debiti fuori bilancio (art. 1 - *quater*, lettera f-*ter*, legge 88/2005	84.272	52.084
Spese per svolgimento Giochi Olimpici Torino 2006 (art. 14 *quater*,c. 4, legge 168/2005) - (solo enti locali del Piemonte)	37.905	118.945
SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE	**5.529.364**	**5.037.055**
COMPLESSO DELLE SPESE NETTE SOGGETTE AL PATTO	**18.132.275**	**16.984.989**
Eventuali spese in conto capitale sostenute nel 2005 e finanziate da proventi 2005 derivanti da alienazioni di beni immobili, mobili ed erogazioni a titolo gratuito e di liberalità	424.962	220.257
CONTABILIZZAZIONE DELLE SPESE SOSTENUTE DAGLI ENTI "CAPOFILA" E/O DAGLI ENTI "BENEFICIARI" AI FINI DEL PATTO DI STABILITA' INTERNO		
Registrazione per l'ente "capofila" - detrazione delle quote di spese sostenute nel 2005 dall'ente "capofila" di competenza di altri enti	28.844	16.795
Registrazione per l'ente "non capofila" - incremento della quota di spese sostenute nel 2005 dall'ente "capofila" ma di propria competenza	7.616	27.300
RISULTATO ANNUALE COMPLESSIVO)	**17.686.085**	**16.775.237**
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE	**21.628.880**	**19.272.025**

dimensioni invece 44 non rispettano l'obiettivo di cassa e solo 33 quello in termini di impegni (in numero prevalgono in questo caso gli enti del Settentrione a cui appartengono 23/44 e 15/33).

Anche guardando ai risultati complessivi di gestione degli enti del campione, il risultato non cambia: la crescita degli impegni nel 2005 rispetto alla media del triennio 2001-2003 è del 4,5 per cento, importo che cresce al 5,6 per cento nel caso dei pagamenti. Il risultato del 2005 è in flessione del 3,6 per cento rispetto al 2004 per impegni complessivi e di poco meno dell'1 per cento in termini di pagamenti. Un risultato che tuttavia è nel caso degli impegni frutto di una crescita del 2,5 per cento della spesa corrente più che compensata da una contrazione degli impegni del titolo II, in calo del 15,1 per cento rispetto allo scorso esercizio. I pagamenti correnti si riducono del 1,2 per cento, così come in flessione risultano anche quelli in conto capitale (-0,5 per cento).

Il vincolo introdotto con il Patto 2005, secondo questi primi dati, ha consentito di ottenere una crescita della spesa nel complesso entro il limite del 2 per cento. Questo è avvenuto con un rallentamento limitato dei pagamenti; in termini di impegni la spesa corrente è aumentata ad un tasso superiore a quello del 2004 ma più che compensata da un consistente rallentamento di quella in conto capitale.

Un esame più approfondito rileva, tuttavia, elementi che testimoniano di un diverso operare dei vincoli sugli enti, anche per dimensione dei Comuni, e di andamenti che fanno guardare con maggior preoccupazione alle tendenze della spesa, specie nella prospettiva del contenimento previsto per il 2006.

Nel caso dei Comuni minori, il tasso di crescita della spesa corrente (in termini di impegni) è ben superiore al dato medio complessivo: esso è in media del 4,6 per cento rispetto al 2004. Di contro la contrazione della spesa in conto capitale è di poco inferiore al 17 per cento; sostanzialmente stabili i pagamenti correnti, si riducono, invece, del 10 per cento quelli del titolo II. Sono quasi il 60 per cento del totale gli enti che presentano una crescita della spesa corrente superiore al 4 per cento. Di questi poi circa l'85 per cento presenta tassi di crescita delle spesa nell'anno superiori a quelli riscontrati nel 2004.

I Comuni di maggiore dimensione conoscono nel complesso una crescita degli impegni per spesa corrente di poco inferiore al 2 per cento, mentre flette di oltre il 14 per cento quella in conto capitale. La contrazione dei pagamenti correnti rispetto al 2004 (-1,6 per cento) si accompagna tuttavia ad una crescita di quella in conto capitale del 3,6 per cento. Anche per gli enti superiori a 30.000 abitanti, l'esame per singolo comune rivela nel 53 per cento dei casi una crescita della spesa superiore al 4 per cento rispetto al 2004.

Su tali risultati e sulla loro compatibilità con il rispetto degli obiettivi previsti con il patto, hanno pesato scelte di governance degli enti. Ne sono un indizio la crescita dei trasferimenti correnti operati a favore delle Amministrazioni pubbliche, aumentati nell'ultimo anno in termini di cassa di poco meno del 15 per cento, la crescita dei trasferimenti ad enti del settore pubblico (+24,2 per cento) e dei conferimenti e partecipazioni in aziende di servizio (+6,7 per cento), ma anche la strutturale contrazione dell'area di spesa gestita in bilancio. Sono le esternalizzazioni di servizi infatti uno degli elementi alla base di una solo apparente riduzione della spesa di competenza comunale: per oltre il 35 per cento degli enti maggiori, l'importo medio di spesa corrente (impegni) nel triennio 2001-2003 risulta superiore a quello registrato nel 2004, quota che si riduce, pur rimanendo in ogni caso di rilievo, tra gli enti minori (30 per cento). Un dato che rende certamente meno stringente il vincolo alla dinamica della spesa corrente.

4.8. L'osservazione dei risultati relativi al 2005 non può che rafforzare una preoccupazione, da tempo espressa dalla Corte, circa l'eccessiva dilatazione della gestione extra bilancio degli enti decentrati. Risulta sempre più evidente che a tale fenomeno non è estraneo anche il ricorso a tetti di spesa riferiti di volta in volta ad aggregati differenti. Ciò ha finito per spingere gli enti, in difficoltà nel garantire una adeguata programmazione dell'attività, ad adottare politiche dirette ad ottimizzare la propria capacità di spesa, o attraverso misure di sgravio fiscale, o, soprattutto, ricorrendo a modifiche nelle modalità di effettuazione della spesa.

L'esclusione dal Patto delle spese derivanti dall'acquisizione di partecipazioni azionarie e altre attività finanziarie, nonché da conferimenti di capitale, ha permesso di affidare a soggetti esterni alla P.A., eventualmente appositamente costituiti, l'erogazione di servizi, finanziando tali attività mediante conferimenti.

La deducibilità dei trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche - considerate come tali ai fini del Patto di stabilità e crescita, ma non soggette al Patto di stabilità interno - ha indotto una crescita di tali soggetti (e dei trasferimenti a questi operati). Con la deduzione dalla spesa degli importi trasferiti a istituzioni o consorzi cui é affidata la gestione di servizi, viene così sottratta al vincolo una quota crescente di spesa.

L'introduzione di tetti rispetto ad esercizi precedenti ha reso, poi, non neutrali anche le scelte sui processi di esternalizzazione nella gestione di servizi. L'affidamento direttamente ad un soggetto esterno (è il caso del servizio di raccolta e smaltimento rifiuti) sia sul versante della gestione, e quindi delle risorse umane e finanziarie, che su quello delle relative entrate, consente di ottenere un consistente risparmio sul volume della spesa corrente. Trasferendo alle dipendenze del nuovo soggetto (privato o società c.d. ***in house***) anche il relativo personale,

l'ente ottiene, inoltre, vantaggi assai rilevanti non solo per il rispetto del Patto, ma anche per il vincolo di riduzione del costo del personale.

In conclusione, sull'estensione agli enti territoriali degli obiettivi del Patto di stabilità e crescita continuano a pesare i problemi posti dalla traduzione degli obiettivi in termini finanziari. Scelte gestionali possono incidere sulla significatività dei vincoli proposti e permettere un rispetto formale del Patto, senza una corrispondenza sostanziale. Se la scelta rimarrà quella di ricorrere a tetti di spesa, più opportuno sarebbe escludere dal vincolo le sole spese destinate a soggetti ricompresi nell'area cui si applica lo stesso Patto di stabilità interno o il Patto sanitario. Una previsione che consentirebbe almeno di eliminare qualsivoglia incentivo e/o distorsione nelle scelte di gestione degli enti, permettendo inoltre l'introduzione di soglie obiettivo più contenute e realizzabili. Continue modifiche nelle modalità di funzionamento del Patto rischiano, da un lato, di impedire una programmazione dell'attività degli enti e, dall'altro, di rendere lo stesso strumento inefficace per la difficoltà di prevedere un adattamento alle molteplici configurazioni che può assumere la gestione delle Amministrazioni locali. Livelli di variazione predefiniti e automatici non possono, comunque, considerarsi sostitutivi di sistemi basati su una più stringente responsabilità fiscale di entrata e di spesa. Di qui l'urgenza di un compimento del processo avviato con la riforma costituzionale per un nuovo meccanismo di finanziamento delle realtà territoriali.

La spesa sanitaria. Primi elementi di verifica dell'intesa del marzo 2005.

4.9. I dati del conto consolidato della sanità rilevano, a consuntivo 2005 uscite correnti per 95 miliardi di euro. La variazione rispetto al 2004 è del 5,1 per cento, certamente più contenuta rispetto alla crescita rilevata tra il 2003 e il 2004 (+9,9 per cento), ma significativamente maggiore di quella programmata in base agli interventi introdotti con la finanziaria per il 2005.

Con la manovra per il 2005 si prevedeva infatti di correggere la spesa tendenziale, stimata in 92,5 miliardi di euro, attraverso misure di contenimento dei costi per 3 miliardi e maggiori entrate per circa 1,3 miliardi. L'obiettivo per la spesa corrente sanitaria era posto quindi pari a 89,5 miliardi.

Il risultato per il 2005 è anche peggiore di quello di preconsuntivo contenuto nel DPEF 2006 – 2009 (93 miliardi di euro), che pure prendeva atto della dinamica più elevata dei costi di produzione dei servizi sanitari. Nella previsione di 93 miliardi di euro si comprendeva, infatti, la sottoscrizione nell'anno di tutti i contratti di lavoro del settore per il biennio economico 2004-2005. Una ipotesi rivelatasi inesatta.

Il consuntivo 2005 beneficia, quindi, del rinvio di oneri per il rinnovo dei contratti per 1,9 miliardi di euro: solo parte dei contratti è stata infatti siglata nell'anno per un importo, tra arretrati ed incrementi contrattuali, di circa 3,3 miliardi di euro contro i 5,2 miliardi previsti.

Il risultato appare tanto più preoccupante se si pensa che il 2005 ha potuto giovarsi, nei primi undici mesi, di un rallentamento della spesa farmaceutica, grazie alla tenuta delle misure di contenimento assunte, mentre tra dicembre 2005 e i primi mesi del 2006 si hanno segnali di una nuova inversione di tendenza nella spesa.

Elementi ulteriori si possono trarre dai dati di preconsuntivo delle aziende sanitarie consolidati per Regione e oggetto del tavolo di monitoraggio per la verifica del "Patto sanità". Oltre il 53 per cento dello scostamento accertato tra finanziamento programmato e spesa effettiva è da ricondurre, nel 2005, a tre sole Regioni. Ad esse era attribuibile nel 2004 il 49 per cento del disavanzo. Alle aziende delle stesse Regioni è attribuibile oltre il 71 per cento delle perdite rilevate in base ai dati di preconsuntivo 2005. Sulla formazione dei disavanzi continuano a pesare le forti differenze nel peso della spesa per farmaci: se in media questa voce rappresenta il 13 per cento della spesa totale, in alcune Regioni tale percentuale supera il 15 per cento (senza considerare i farmaci a distribuzione diretta) e permangono forti le differenze nel consumo pro capite (essi variano, in termini di spesa netta a carico del Servizio sanitario nazionale, tra i 244 euro e i 133 euro). Lontani dagli obiettivi sono inoltre i risultati ottenuti in termini di un più appropriato utilizzo delle strutture di ricovero (tassi di ospedalizzazione), di riduzione dei posti letto per abitante, di contenimento della crescita dei costi di produzione entro il 2 per cento. In peggioramento, poi, sono gli indicatori di inappropriatezza delle prestazioni (ad esempio parti cesarei sul totale dei parti), con livelli particolarmente elevati proprio nelle Regioni con i maggiori disavanzi.

I risultati conseguiti dal comparto sanitario destano preoccupazione. Il coesistere di limiti stringenti e di progressivi riadeguamenti delle risorse destinate al fabbisogno sanitario è stato giustificato, finora, con l'obiettivo di rendere il recupero di efficienza compatibile con la necessità di non incidere nel breve periodo sulla qualità del servizio.

Non sono mancati processi di razionalizzazione territoriali. L'attivazione di meccanismi di copertura dei disavanzi sanitari con incrementi delle entrate ha rappresentato, in alcuni casi, un segnale della maggiore responsabilizzazione e della volontà di gestire un processo di aggiustamento da parte delle Amministrazioni regionali.

Una tale risposta non è stata, tuttavia, generalizzata. Il permanere di inefficienze e di spazi rilevanti per un più appropriato utilizzo delle strutture di ricovero e la forte concentrazione territoriale delle perdite delle aziende sanitarie rendono l'obiettivo di un controllo della spesa

irrinunciabile. La strumentazione esistente può consentire, se utilizzata, di affrontare gli squilibri strutturali in maniera selettiva: il ricorso all'aumento delle entrate, richiesto per il ripiano dei disavanzi, responsabilizza le Regioni ma deve muovere insieme alla riqualificazione degli investimenti sanitari e alla definizione di programmi di riadeguamento delle strutture. Ciò al fine di consentire il miglioramento organizzativo e gestionale delle realtà più problematiche, indicendo sulle aree di inappropriatezza e di spreco. Il compito di ottenere i risparmi attesi e di evitare l'accumularsi di disavanzi sommersi deve essere anche sostenuto con l'attivazione di strumenti di controllo della domanda e con una attenta analisi delle prestazioni da ricomprendere nei livelli essenziali di assistenza. Solo in questo modo sarà possibile gestire la dinamica di un settore caratterizzato da costi crescenti per l'innovazione e in aumento per l'invecchiamento della popolazione.

Il debito degli enti territoriali.

4.10. Continua a crescere il debito degli enti territoriali: a fine 2005 lo stock ha raggiunto 87.084 milioni di euro (76.025 nel 2004), con una crescita del 14,5 per cento (Tavola 8). La quota delle Amministrazioni locali sul totale del debito delle Amministrazioni pubbliche è così passata dal 5,1 per cento del 2003 (5,3 per cento nel 2004) al 5,8 per cento nel 2005. Ancora limitato è il peso del debito sul prodotto interno lordo (6,1 per cento), ma con differenze territoriali di rilievo (pari all'8,7 per cento del Pil nelle aree centrali, rappresenta il 6,7 per cento del prodotto nel Sud con una crescita di quasi un punto nel solo ultimo anno).

Tavola 8 - IL DEBITO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI

(milioni di euro)

	2003	2004	2005	var 04/03	var 05/04
Regioni	27161	29149	30697	7,3	5,3
di cui Titoli	*11610*	*13337*	*13836*	*14,9*	*3,7*
Prestiti	*13273*	*13730*	*14974*	*3,4*	*9,1*
Comuni e Province	38280	41245	48550	7,7	17,7
di cui Titoli	*5106*	*8021*	*13631*	*57,1*	*69,9*
Prestiti	*32483*	*32586*	*34212*	*0,3*	*5,0*
Altri enti	5671	5631	7837	-0,7	39,2
Totale	**71112**	**76025**	**87084**	**6,9**	**14,5**
incidenza % sul PIL	5,33	5,47	6,14		
ripartizione per area territoriale					
Nord ovest	17.503	18.719	22.477	6,9	20,1
Nord est	11.806	12.669	14.536	7,3	14,7
Centro	23.315	24.321	26.559	4,3	9,2
Sud	12.086	13.671	15.773	13,1	15,4
Isole	6.402	6.645	7.738	3,8	16,4
Totale	**71.112**	**76.025**	**87.083**	**6,9**	**14,5**

Fonte. Elaborazioni Corte dei Conti su dati Banca d'Italia

Nel 2005 si sono delineate alcune tendenze di rilievo:

- in forte accelerazione la crescita del debito di Comuni e Province, +17,7 per cento contro il 7,7 per cento del 2004, e degli altri enti locali (+39,2 per cento), mentre rallenta quello delle Regioni (+5,3 per cento contro il 7,3 per cento del 2004);
- la variazione del debito delle Amministrazioni comunali e provinciali è sostanzialmente legata ad una crescita delle emissioni di titoli, il cui importo ha subito nell'anno un incremento di quasi il 70 per cento. Negli ultimi due anni il debito in titoli degli enti locali è passato dal 13,4 per cento al 28 per cento del totale. In flessione, invece, il peso dei titoli obbligazionari nelle Regioni, anche se continuano a rappresentare più del 45 per cento del debito complessivo;
- in termini di distribuzione del debito per aree territoriali, la quota assorbita dalle Amministrazioni delle Regioni centrali continua ad essere la più consistente (30,5 per cento), anche se registra una riduzione. In crescita di oltre il 16 per cento il debito delle Amministrazioni locali del Mezzogiorno e del 20 per cento nel Nord-Ovest.

La scomposizione per natura del debito di fonte Banca d'Italia consente poi di verificare alcuni ulteriori elementi: nel Mezzogiorno quasi il 28 per cento del debito è in titoli emessi all'estero (nelle Isole la quota è superiore al 36 per cento); nel Nord, invece, tale importo è più contenuto (il 10 per cento); le Amministrazioni del Nord detengono oltre il 68 per cento del debito verso intermediari finanziari residenti e verso la Cassa Depositi e Prestiti.

4.11. Diversi fattori fanno oggi guardare con attenzione alla situazione patrimoniale degli enti territoriali, alla composizione delle passività e alla sua distribuzione tra aree ed enti.

Un primo fattore è rappresentato dalla possibile inversione nell'andamento dei tassi di interesse e ad aumenti che la BCE può ritenere necessario operare sul profilo dei tassi. Se è vero che la dimensione assoluta del fenomeno è ancora limitata, non mancano segnali di evoluzioni che potrebbero ripercuotersi sugli equilibri economici soprattutto degli enti minori o di quelli a minore capacità fiscale. Gli effetti diverrebbero più consistenti anche nel breve periodo nel caso di enti territoriali che hanno sottoscritto contratti derivati: se nella maggior parte dei casi l'obiettivo perseguito dall'ente è stato quello della riduzione del costo del debito, è anche vero che le condizioni assunte con il "derivato" possono avere prodotto una esposizione dell'ente a rischi che eccedono il guadagno ottenuto nel breve periodo (l'indagine della Corte ha rilevato che non sono rari i contratti che prevedono tassi di riferimento molto ridotti e con variazioni in

un arco temporale ristretto, oltre il quale l'ente sarà chiamato a corrispondere uno "*spread*" penalizzante; non mancano forme di rinegoziazione che prevedono la corresponsione di premi di liquidità da girare immediatamente dall'intermediario per la chiusura di vecchie posizioni, ma che comportano l'esposizione dell'ente a condizioni di maggior incertezza nel futuro). Rischi cui sono meno esposti, ma non esenti, gli enti di maggiori dimensioni, sia per le condizioni che possono ottenere nell'accesso ai mercati, sia per la possibilità di contare su strutture specializzate interne più adeguate.

L'attesa di aumenti dei tassi e la necessità di operare una riduzione del rapporto debito/pil sono alla base anche della recente attenzione riservata ai beni posseduti dalle Amministrazioni pubbliche in vista di possibili progetti di dismissioni patrimoniali. I risultati del lavoro di stima degli attivi patrimoniali del settore pubblico (condotte, per quanto riguarda le Amministrazioni locali integrando e proiettando anche i risultati di un lavoro svolto dalla Corte dei conti sui bilanci di un campione di Comuni e Province) hanno evidenziato una forte concentrazione del patrimonio immobiliare, nella sua componente residenziale, nelle disponibilità degli enti territoriali, sottolineando ad un tempo il rilievo dei problemi connessi alla gestione e alla redditività di queste poste attive. Al di là delle valutazioni inerenti alla fattibilità ed opportunità di tali operazioni su cui ci si potrà esprimere quando e se esse verranno riproposte, con la crescita delle passività delle Amministrazioni territoriali assume maggior rilievo oggi il tema di un efficiente gestione dei cespiti patrimoniali più volte sottolineata dalla Corte dei conti (da ultimo nell'ambito della indagine comparativa sulla gestione degli ex IACP). Tali beni patrimoniali valutati a valori catastali pari a 100 miliardi euro (il prezzo di mercato è stimato pari almeno al triplo di tale somma) potrebbero rappresentare in ambito territoriale un *asset* importante in vista di un complessivo ridisegno del Patto di stabilità interno.

La rilevanza e l'onerosità dei debiti commerciali sono inoltre alla base del ricorso crescente da parte di soggetti privati ad operazioni di cartolarizzazione dei crediti vantati nei confronti delle Pubbliche amministrazioni e in particolare degli enti sanitari. Le Regioni, con l'accettazione delle delegazioni di debito, assumono in tali operazioni l'onere di corrispondere quanto dovuto dalle aziende sanitarie attraverso piani pluriennali con rata fissa. La cartolarizzazione di crediti commerciali da parte di privati non incide sulla dimensione complessiva del debito pubblico ai fini degli obiettivi di stabilità e crescita (il debito commerciale non è incluso tra i debiti delle Amministrazioni pubbliche) come definito ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi (Trattato UE e regolamento CE n. 3605). La garanzia prestata dalla Amministrazione pubblica sul pagamento delle rate, potrebbe indurre le autorità europee a considerare tali operazioni nell'ambito di quelle che, invece, determinano un aumento

dello *stock* del debito pubblico. Tali operazioni comportano, tuttavia, che parte dei trasferimenti delle Regioni agli enti sanitari siano destinati al rimborso dei titoli emessi per le operazioni di cartolarizzazione; i fondi che la regione versa alla società veicolo della cartolarizzazione sono fondi che la stessa dovrebbe versare per coprire il fabbisogno delle aziende. Il ricorso a tali operazioni consente di regolare il debito evitando che un allungamento dei tempi di estinzione generi oneri finanziari crescenti. Dovrà tuttavia essere attentamente vagliato per ogni operazione quanto l'onere posto a carico dell'amministrazione regionale derivi esclusivamente del disallineamento temporale tra obbligazioni nei confronti di fornitori e riconoscimento delle somme da parte dello Stato (e quindi delle Regioni alle aziende sanitarie) per la copertura delle spese rientranti nei fabbisogni definiti nella programmazione annuale, o quanto, invece, esso rappresenti una nuova e diversa modalità per coprire disavanzi di gestione, imputando su più esercizi tale onere attraverso la copertura annuale dei fondi alla società veicolo per l'ammortamento dei titoli emessi. In questo secondo caso, ci si troverebbe di fronte a una formula che, pur non configurabile come debito diretto, ne riproduce le caratteristiche. Si dovrebbe quindi valutare la sussistenza di un eventuale aggiramento del divieto di ricorrere a debito per la copertura di spesa corrente. Un crescente ricorso a tali operazioni rischia di rendere meno stringente il vincolo finanziario, di consentire di procrastinare gli interventi sulle cause di generazione dei disavanzi e di produrre un crescente irrigidimento della spesa.

In conclusione si tratta di operazioni finanziarie volte a garantire il rispetto formale della copertura dei disavanzi ma attraverso strumenti che spostano l'onere degli squilibri sulle generazioni future.

Il percorso di attuazione del nuovo assetto Costituzionale.

4.12. Limitati sono stati nell'anno trascorso i progressi compiuti nell'evoluzione verso un nuovo sistema di finanziamento delle Amministrazioni territoriali, nonostante che di esso sia sempre più urgente la definizione.

Il blocco del sistema di finanziamento regionale prodotto dalle forti obiezioni avanzate da alcune Regioni conseguente ad una prima applicazione per il 2002 del decreto legislativo 56/2000 (dPCM 14 maggio 2004) e che aveva portato il governo alla sospensione dell'operatività del decreto e di fatto a sospendere la definizione degli importi destinati alle Regioni nel triennio 2002–2005, ha creato crescenti problemi per le Amministrazioni sia in termini di cassa che di programmazione degli interventi. Per superare tale limite è intervenuta l'iniziativa della Conferenza dei presidenti delle Regioni. L'accordo raggiunto lo scorso luglio per la modifica delle modalità operative ed attuative del decreto legislativo 56/2000 per gli anni

2002-2005 è stato recepito dal governo con la Finanziaria per il 2006. Con ciò sono state rimosse alcune distorsioni rilevate in sede di attuazione (relative, in particolare, ai criteri di calcolo del correttivo dimensionale e al trattamento del ex fondo perequativo previsto dalla legge 549/95), muovendo in direzione di una più lenta transizione al federalismo fiscale. Con l'assenso delle regioni sulla metodologia e sui dati da utilizzare per la predisposizione dei decreti per la definizione delle competenze regionali nel quadriennio 2002-2005, si sono poste le condizioni per la individuazione delle risorse da attribuire e per la corresponsione delle somme a saldo del meccanismo delle anticipazioni.

Anche la sentenza della Corte Costituzionale del 14 novembre 2005, numero 417, favorevole alle Regioni in riferimento ai vincoli posti alla dinamica della spesa di specifiche voci, ha riproposto il tema della definizione di un sistema di finanziamento e della revisione con urgenza del patto di stabilità interno. La Corte Costituzionale ha, infatti, ritenuto che le norme che fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci degli enti territoriali non costituiscano principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e che, pertanto, esse ledano l'autonomia finanziaria di spesa costituzionalmente garantita dall'articolo 119. Il legislatore statale può imporre vincoli agli enti autonomi, ma solo per ragioni di coordinamento della finanza pubblica connesse ad obiettivi nazionali. I vincoli debbono, inoltre, avere ad oggetto l'entità del disavanzo, lasciando agli enti ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa. Il ricorso a tetti di spesa è ammesso solo in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale.

5. La manovra di bilancio per il 2006.

5.1. Nella Relazione quadrimestrale sulle leggi di spesa trasmessa al Parlamento all'inizio dello scorso mese di maggio la Corte ha analizzato la manovra di bilancio per il 2006 disposta con la Legge Finanziaria e i provvedimenti collegati. A tale relazione si rinvia per una puntuale valutazione dei singoli provvedimenti che compongono la manovra correttiva.

In termini generali, si deve rilevare che l'impianto della manovra ha subito rilevanti modifiche nel corso dell'esame parlamentare, con un effetto complessivo di rafforzamento degli interventi di contenimento del disavanzo pari a poco meno di 9 miliardi di euro.

Nell'ottobre scorso, la versione originaria della manovra rispondeva all'obiettivo di produrre effetti di contenimento del disavanzo pari allo 0,8 per cento del Pil, così da consentire di ricondurre, nel 2006, il rapporto indebitamento/Pil dal 4,6 per cento tendenziale al 3,8 per cento.

Fu, pertanto, messo a punto un complesso di interventi di contenimento che, sommando le minori spese e le maggiori entrate programmate, avrebbe dovuto assicurare circa 19 miliardi di euro, in modo da destinarne 11,5 (per l'appunto lo 0,8 per cento) alla riduzione del disavanzo tendenziale e circa 7,5 miliardi a maggiori spese indifferibili e ai cosiddetti "interventi espansivi". La dimensione della manovra appariva coerente con l'indicazione fornita dal Consiglio della UE che, nel luglio 2005, rilevava l'esistenza di una situazione di disavanzo eccessivo e richiedeva all'Italia di correggere strutturalmente l'indebitamento netto di 1,6 punti di Pil nel biennio 2006-07 (almeno la metà dei quali concentrati nel 2006).

Già all'inizio di ottobre, l'accertamento di una evoluzione tendenziale dei conti pubblici nel 2006 più negativa del previsto ha indotto il governo a predisporre (d.l. n. 203 "Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria") una prima integrazione della manovra correttiva: le misure di riduzione del disavanzo crescevano, infatti, da 11,5 a 16,2 miliardi (dallo 0,8 all'1,1 per cento del Pil).

La ragione di tale adeguamento era connessa all'evidenza – fortemente sottolineata dalla Corte nella ricordata audizione – di un grave ritardo nella realizzazione del programma di dismissioni immobiliari. Con una nota del 28 ottobre, il Ministero dell'economia ha, infatti, corretto la previsione a legislazione vigente per il 2006, riducendo di 5 miliardi (da 6 a 1 miliardo) la stima delle dismissioni precedentemente accolta. Conseguentemente – al fine di mantenere immutato l'obiettivo programmatico di indebitamento netto (3,8 per cento in rapporto al Pil) – è stato necessario "emendare" il disegno originario della manovra, prevedendo correzioni aggiuntive pari a circa lo 0,3 per cento del Pil.

La correzione integrativa, destinata soprattutto a compensare i 5 miliardi di minori cessioni di immobili, è stata congegnata con una prevalenza di maggiori entrate (circa 2,5 miliardi di euro) derivanti dalla riduzione di aree di erosione ed elusione (ammortamento dell'avviamento, leasing immobiliare, minusvalenze da concambio ecc.), con minori spese pari a 1,5 miliardi connesse alla riduzione degli apporti al capitale sociale delle ex imprese pubbliche (FF.SS. e ANAS) e, infine, con il computo di circa 1 miliardo di dividendi ENEL e ENI di pertinenza della Cassa DD.PP.

Una successiva ulteriore correzione della manovra era, poi, decisa nell'ambito di un intervento prevalentemente diretto a consentire il rispetto nel 2005 del parametro di indebitamento netto concordato con l'Unione europea (4,3 per cento in rapporto al Pil). Le misure in esame, adottate con d.l. n. 211 "Misure urgenti per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica...", riguardano una ulteriore riduzione delle dotazioni dei Ministeri per la categoria dei consumi intermedi e nuove procedure per accelerare le dismissioni immobiliari. Il

d.l. n. 211, assorbito poi nel d.l. n. 203 – e, quindi, convertito con la legge n. 248/05 – produce, anche sui conti del 2006, effetti valutati in circa 4 miliardi di euro.

5.2. L'impianto definitivo della finanziaria e della legge di conversione del d.l. n. 203/05 – come emerge dai testi licenziati dal Parlamento – si è ulteriormente modificato in sede di emendamenti parlamentari, nel senso di un rafforzamento degli interventi di contenimento del disavanzo.

Nell'ultima fase di messa a punto dei provvedimenti in sede parlamentare è, infatti, prevalso l'intendimento di rendere più solide le prospettive del percorso di rientro degli squilibri dei conti pubblici, alla luce delle raccomandazioni emerse in sede europea.

Il Governo ha, pertanto, deciso – in occasione dell'Aggiornamento del Programma di stabilità (dicembre 2005) – di proporre un più ambizioso obiettivo di disavanzo, fissando per il 2006 al 3,5 per cento (in luogo del 3,8 precedente) il rapporto indebitamento netto/Pil e all'1,3 per cento il rapporto avanzo primario/Pil.

Ne è, conseguentemente, derivata la necessità di aggiustare ancora la manovra correttiva dell'evoluzione tendenziale: il complesso delle misure di contenimento è stato, definitivamente, portato a quasi 28 miliardi di euro (si veda la tavola b), ben 9 miliardi oltre l'importo originario previsto nel disegno di legge oggetto dell'audizione parlamentare dell'ottobre scorso e circa 4 miliardi oltre l'importo definito in sede di Relazione Previsionale e Programmatica.

Poco più di 20 miliardi (pari all'1,4 per cento del Pil) sono destinati alla riduzione del disavanzo tendenziale, mentre permangono i 7,6 miliardi di interventi espansivi (comprensivi, peraltro, di voci assai poco omogenee, tra le quali spiccano eccedenze di spesa di importi non trascurabili).

Nella versione definitiva, le misure di incremento delle entrate vedono aumentare la propria incidenza, raggiungendo il 39 per cento della manovra totale: da 4,7 miliardi del disegno originario esse assommano ora a quasi 11 miliardi di euro.

I principali "nuovi interventi" introdotti nella fase finale dell'approvazione parlamentare si riferiscono, sul fronte delle entrate, alla c.d. "Programmazione fiscale" e all'"Adeguamento fiscale" per i periodi d'imposta 2003 e 2004, ciascuno dei quali dovrebbe assicurare, secondo le stime governative, circa 1 miliardo di euro nel 2006. Altri 500 milioni di euro sono imputati al gettito dell'imposta sostitutiva sulla cessione di fabbricati ed importi minori ad ulteriori misure di prelievo.

Al rafforzamento della manovra concorre anche un più limitato ricorso a misure aggiuntive di contenimento della spesa, che sono stimabili in circa 1,5 miliardi di euro. Va

osservato che la stretta aggiuntiva appare concentrata sulla spesa in conto capitale, mentre resta sostanzialmente immutato l'impianto dell'azione sulla spesa corrente (consumi intermedi, patto di stabilità interno e spesa sanitaria) già definito nel disegno originario. In conclusione, i provvedimenti di contenimento della spesa corrente dovrebbero assicurare, nel 2006, circa 10 miliardi di risparmi, pari al 37,5 per cento della manovra lorda, mentre la riduzione della spesa in conto capitale passerebbe da poco più di 3 miliardi del disegno originario agli oltre 6,5 miliardi, pari al 23,5 per cento, della versione definitiva.

Analizzando la distribuzione dei "tagli" programmati, si osserva che circa il 62 per cento della manovra sulla spesa riguarda le uscite delle Amministrazioni centrali, con una larga prevalenza dei tagli alle spese di investimento, mentre il contenimento delle spese delle Amministrazioni locali è concentrato nei settori della sanità (per quasi il 40 per cento) e degli interventi in campo non sociale (più del 50 per cento).

5.3. La manovra per il 2006 si appoggiava su un quadro di riferimento macroeconomico e di finanza pubblica che è stato oggetto di ampie revisioni nella recente Relazione trimestrale di cassa e successivamente nella verifica dello stato dei conti pubblici affidata ad una Commissione di esperti (*due diligence*).

Nella RTC, l'adozione di obiettivi meno impegnativi di disavanzo (3,8 invece del 3,5 per cento in rapporto al Pil) e, soprattutto, di avanzo primario (0,6 invece di 1,3 per cento in rapporto al Pil) discendeva da una crescita economica ancora più bassa delle precedenti previsioni e da un consuntivo 2005 di finanza pubblica che proiettava sul 2006 una spesa corrente più elevata.

La realizzazione di tale obiettivo era, altresì, condizionata al pieno esplicarsi degli effetti assegnati nella "finanziaria" per il 2006 ai provvedimenti di contenimento dell'indebitamento netto.

L'analisi condotta dalla Corte sulla finanziaria per il 2006 – e presentata con la citata Relazione quadrimestrale sulle leggi di spesa - muove da una riconsiderazione delle proiezioni tendenziali di finanza pubblica, che costituiscono la base di riferimento delle correzioni richieste.

Da tale analisi sono emersi alcuni punti critici che hanno indotto la Corte a ritenere non esente da rischi di sottostima il quadro 2006 prospettato dalla Rrc.

In particolare, sembravano alla Corte sottovalutate le previsioni relative alle spese di personale (per la comprovata difficoltà di attivare strumenti di controllo effettivo dei fattori "extracontrattuali"), alla spesa corrente delle Amministrazioni locali e alla spesa sanitaria.

Gli esiti della operazione di "*due diligence*" resi noti il 6 giugno scorso confermano i dubbi espressi dalla Corte, estendendo, anzi l'area delle proiezioni a rischio. La ricognizione effettuata in tale occasione ha ridefinito in senso peggiorativo il quadro tendenziale di finanza pubblica ponendo le condizioni per un ulteriore rafforzamento della manovra correttiva per il 2006.

In attesa delle scelte del governo in materia la Corte non può che confermare nelle grandi linee il giudizio già espresso sull'impianto della manovra approvata dal Parlamento.

Quanto alla valutazione di efficacia delle misure correttive, con la finanziaria per il 2006 si ripetono i tentativi di riduzione dei consumi intermedi e delle spese in conto capitale delle Amministrazioni centrali, aree di spesa già fortemente aggredite con le manovre correttive degli anni precedenti.

In particolare, con riguardo ai consumi intermedi i risparmi ottenuti con gli "sbarramenti a valle" fissati dal decreto taglia-spese del 2002 e dal d.l. 168 del 2004 si sono rivelati non duraturi, determinando fenomeni di recupero dei livelli di spesa precedenti e patologie gestionali (quale l'acquisizione di beni e servizi non sorretta dall'assunzione dei relativi impegni), con il conseguente ricorso ad atti di riconoscimento di debito o alla copertura ex post delle obbligazioni contratte. L'innovazione introdotta, già nel 2005, con la "regola del 2 per cento" sembra aver corretto queste distorsioni, in virtù di una modalità applicativa cui si farà cenno più avanti.

Come si è già accennato, una impostazione più attenta ad affrontare i fattori di espansione della spesa sembra emergere anche dalle norme che riguardano il controllo della spesa di personale: limitazioni severe sono, infatti, previste all'impiego di risorse destinate all'alimentazione dei numerosi extracontrattuali (in primo luogo, la contrattazione integrativa) che sono la causa principale del superamento degli obiettivi programmatici.

Meno permanenti appaiono i tagli agli investimenti fissi e ai trasferimenti in conto capitale che – essendo in buona parte costruiti come limitazione dei pagamenti e dei tiraggi di tesoreria – non possono che tradursi in un mero rinvio della spesa agli esercizi successivi.

Con riferimento al Patto di stabilità interno per Regioni ed enti locali, al quale è affidata una quota consistente della manovra correttiva per il 2006, la Legge Finanziaria modifica la precedente disciplina, prevedendo tetti differenziati tra enti e per tipologia di spesa.

Sulla entità dei risultati attesi pesa, soprattutto nel caso delle Amministrazioni degli enti locali, la particolare severità dell'aggiustamento richiesto: la riduzione rispetto al dato tendenziale si applica, nel caso di queste Amministrazioni, ad oltre il 52 per cento della spesa corrente.

La correzione prevista è, inoltre, quantificata in relazione ad un tendenziale costruito su uno scenario ottimistico, con tassi di crescita della spesa corrente inferiori (sia nel caso dei Comuni che delle Regioni) a quelli stessi previsti con il Patto dello scorso anno (incrementi rispetto al 2005 dell'1,1 per cento nel caso degli Enti locali e del 1,6 per cento in quello delle Regioni). Ciò mentre i più recenti dati disponibili indicano, per il complesso delle Amministrazioni locali, incrementi della spesa corrente ben superiori al 2 per cento (+4,9 per cento).

Al di là di quanto può osservarsi in termini di quantificazioni, si conferma in ogni caso, anche in questa nuova impostazione del Patto, la valutazione, più volte espressa dalla Corte, che livelli di variazione predefiniti e automatici non possano considerarsi sostitutivi di sistemi basati su una più stringente responsabilità fiscale di entrata e di spesa; forte è infatti il rischio di inserire elementi distorsivi nell'operare degli enti territoriali senza un effettivo e duraturo beneficio per la finanza pubblica.

Un altro importante capitolo della manovra è costituito dalle disposizioni dirette a conseguire risparmi in materia di spesa sanitaria. La relazione tecnica quantifica per il comparto sanitario un aggiustamento, rispetto al tendenziale, pari a 2.500 milioni. Nonostante la persistenza di margini per una riduzione delle inefficienze e per un più appropriato utilizzo delle strutture di ricovero, tale obiettivo appare di non facile realizzazione. I risultati del 2005, la continua revisione al rialzo dei dati degli esercizi precedenti che ha visto i costi (e il disavanzo) relativi al 2004 a consuntivo rivisti in crescita di quasi 3 miliardi di euro (rispetto al dato diffuso ad inizio 2005, i costi dell'esercizio sono passati da 89 a quasi 92 miliardi di euro), rendono il quadro tendenziale alla base della manovra per la sanità incerto e suscettibile di ulteriori peggioramenti, anche oltre quelli già previsti nella Relazione trimestrale di cassa (la stima della spesa è stata rivista in crescita dello 0,1 per cento del Pil). La tenuta dei conti sanitari non può essere affidata esclusivamente a misure correttive dal lato delle entrate. In alcune realtà territoriali sono finora mancati segnali concreti di un reale superamento delle cause di generazione dei disavanzi. Le tensioni, che riguardano in prospettiva tutte le Regioni, richiedono una attenta valutazione dell'adeguatezza delle risorse rispetto ai livelli di assistenza garantiti e il superamento delle incertezze legate al sistema di finanziamento.

Sul fronte delle entrate, la manovra per il 2006 punta ad allargare le basi imponibili, soprattutto con interventi anti-erosione ed anti-elusione, ma anche contrastando sommerso ed evasione fiscale e contributiva, coinvolgendo a tal fine nell'azione di contrasto anche Comuni, Province e Regioni e prevedendo a loro favore una quota parte delle maggiori entrate riscosse.

Per quanto riguarda quest'ultimo obiettivo, il riemergere, in sede di maxiemendamento, di importanti interventi aggiuntivi in materia di concordato preventivo e condono (si tratta delle misure definite "Programmazione fiscale" e "Adeguamento degli anni 2003 e 2004") solleva perplessità, con riguardo all'osservazione già avanzata dalla Corte nell'audizione di ottobre, laddove si sosteneva che "come peraltro risulta anche dall'esperienza concreta della stessa Amministrazione finanziaria, il flusso dei versamenti correlati all'attività di accertamento e controllo (ivi compresi, quindi, quelli – fra i più consistenti – relativi all'accertamento con adesione) è strettamente legato al convincimento degli obbligati che sia da escludersi la probabilità di nuovi provvedimenti di sanatoria". Vi è il rischio, in altri termini, che la riproposizione di forme di condono fiscale pregiudichi sia le prospettive di gettito connesse ai normali adempimenti dei contribuenti sia l'esito dell'azione ordinaria tesa al recupero delle aree di evasione.

Capitolo II

Ordinamento contabile

1. Lo stato di attuazione delle leggi di riforma dell'ordinamento contabile.
2. Profili evolutivi.
3. Le procedure parlamentari e la sessione di bilancio. Il ruolo della Corte dei conti in funzione di ausiliarietà e di apporto collaborativo (referti specifici e audizioni).
4. Legge finanziaria: i problemi aperti.

1. Lo stato di attuazione delle leggi di riforma dell'ordinamento contabile.

1.1. Con la legge n. 94/1997 si è cercato un nuovo punto di equilibrio per conciliare le esigenze di natura gestionale e quelle di carattere conoscitivo, legate all'area del bilancio dello Stato. Alla base c'era il disegno di migliorare l'informazione sullo stato dei conti pubblici e di agevolare una più ponderata deliberazione parlamentare sui documenti di bilancio.

L'intento era anche quello di porre in evidenza la rappresentazione delle scelte annuali di *fiscal policy* e dei connessi flussi finanziari, allo scopo, da un canto, di offrire al decisore politico strumenti per governare al meglio la destinazione delle risorse allo stato disponibili a fronte di esigenze crescenti; dall'altro, di permettere al Parlamento di valutare, sia *in itinere* che *ex post*, il conseguimento degli obiettivi strategici stabiliti all'inizio dell'esercizio finanziario.

L'impatto della legge è stato poco significativo e, soprattutto, non ha prodotto i risultati attesi sul tema cruciale del raccordo tra bilancio dello Stato, settore statale e conto della Pubblica amministrazione, come anche le recenti vicende dei conti del 2005 sembrano evidenziare.

Il recupero di credibilità dei conti pubblici si gioca in misura rilevante sulla trasparenza dei criteri di costruzione del bilancio a legislazione vigente (e del quadro tendenziale di finanza pubblica), che costituisce il parametro su cui impostare la manovra correttiva annuale.

Su questo tema la Corte ha più volte richiamato l'attenzione, auspicando l'approntamento di specifiche relazioni tecniche sulla quantificazione degli oneri dei più rilevanti aggregati di spesa. Tale richiamo è rimasto finora sostanzialmente senza seguiti apprezzabili e le scarne e generiche indicazioni contenute nel progetto di bilancio annuale (e nel quadro tendenziale di finanza pubblica) non possono essere ritenute soddisfacenti. Il bilancio a legislazione vigente presentato al 30 settembre fornisce un quadro di partenza non esauriente e offre scarsi elementi di valutazione sui margini di manovra esistenti per una diversa allocazione delle risorse. Per consentire lo svolgimento di un più approfondito esame del documento potrebbe essere utile ripristinare la data del 31 luglio prevista dalla precedente normativa.

Le lacune conoscitive relative alla fase della formazione del bilancio dipendono anche dalla struttura del documento contabile, interessata da non poche innovazioni in sede di riforma. In prosieguo questo tema formerà oggetto di specifico approfondimento e verranno formulati suggerimenti per migliorare la classificazione e la struttura del bilancio.

1.2. Il problema di chiarezza espositiva e di significatività dei documenti contabili, a ben vedere, riguarda la stessa impostazione della fondamentale legge n. 94/1997.

Infatti dopo la riforma della Pubblica amministrazione introdotta dalla legge delega n. 421/1992 e dal successivo decreto legislativo n. 29/1993 (oggetto di ulteriori integrazioni e modificazioni), si è posto il problema di dare visibilità, anche in termini finanziari, agli obiettivi da realizzare nel breve e nel medio periodo e di apprestare gli strumenti per il governo della finanza pubblica, introducendo le necessarie modifiche all'impianto legislativo avviato dalle leggi n. 468/1978 e n. 362/1988.

Il dilemma in cui si è venuto a trovare il legislatore è stato quello di optare fra un modello che privilegiasse l'impostazione per "centri di responsabilità", mettendo il fuoco dell'attenzione sul "gestore" del pubblico denaro, e un sistema che individuasse come uniche invarianti le c.d. politiche pubbliche, per evitare che le trasformazioni organizzative, sempre possibili anche in corso d'anno, potessero alterare, a consuntivo, la chiarezza delle scritture contabili.

Di tale incertezza di fondo ha risentito, in primo luogo, la stesura del testo legislativo (legge n. 94/1997), che evidenzia una marcata asimmetria tra la predisposizione del bilancio di previsione, incentrato sulle unità previsionali di base, e la costruzione del conto consuntivo, che privilegia l'incrocio tra la classificazione per funzioni-obiettivo (peraltro sottratta al voto

parlamentare) e quella per unità previsionali di base, suddivisa, in modo da consentire la valutazione economica e finanziaria delle risultanze di entrata e di spesa in relazione agli obiettivi stabiliti, agli indicatori di efficacia e di efficienza ed agli scopi delle principali leggi di spesa.

Ma anche nel faticoso passaggio dal disegno legislativo alla prassi, la qualità dei dati da impostare per funzioni è stata, e in parte permane, di scarsa significatività, a causa della persistenza di logiche meramente operative del bilancio, che hanno privilegiato l'impostazione della gestione dei flussi finanziari secondo un modello ancorato al disegno organizzativo – che evoca, e nella sostanza ripropone, quello tradizionale per rubriche *ante* riforma – piuttosto che quello concepito secondo l'impostazione per funzioni.

1.3. A distanza di circa un decennio le novità recate dalla legge n. 94/1997 sono pressoché sterilizzate e ne risultano depotenziati gli effetti in ordine al governo della finanza pubblica e alla misurazione dei risultati in termini di attuazione delle politiche pubbliche.

In particolare, le unità previsionali di base, nell'esperienza applicativa, non corrispondono alle attese del legislatore e non hanno fin qui assicurato una effettiva ottimizzazione del processo di bilancio, quale strumento delle scelte da adottare in sede parlamentare. Né la classificazione per centri di responsabilità – che in qualche modo, come si è detto, si richiama alla precedente classificazione amministrativa per rubriche – è in grado di assicurare un più trasparente processo decisionale. Nella sostanza il bilancio dello Stato continua ad essere gestito prevalentemente, se non esclusivamente, sulla base dei capitoli, che per la loro larga disomogeneità finiscono per pregiudicare la leggibilità dei conti. Delle medesime carenze soffre, a livello conoscitivo, anche la classificazione della spesa per funzioni-obiettivo.

La valorizzazione del rendiconto generale dello Stato, delineata dall'art. 13 del decreto legislativo n. 279/1997, si risolve di fatto in una mera enunciazione. Ciò dipende anche dalla ricordata asimmetria, sotto questo profilo, tra bilancio preventivo e consuntivo che riduce, a partire dallo stesso disegno riformatore, la possibilità di una effettiva valutazione parlamentare sugli esiti gestionali dell'anno di riferimento, collegati all'attuazione delle politiche pubbliche. L'efficacia dell'attività di valutazione sui risultati della gestione annuale è condizionata, per altro verso, dalla perdurante inadeguatezza, soprattutto per taluni ministeri, delle note preliminari e delle direttive generali dell'azione amministrativa, nonostante l'azione di stimolo svolta dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Al riguardo mette conto ricordare che, per superare tali profili di criticità, il comma 171 dell'articolo unico della legge finanziaria

2006 stabilisce che nelle note preliminari della spesa sono indicate le misure adottate a seguito delle valutazioni della Corte dei conti.

Il dato di partenza della riforma era quello di aumentare il grado di significatività economica del bilancio stesso: su questo versante l'obiettivo è stato solo parzialmente realizzato e, pertanto, sono rimaste in gran parte disattese le esigenze di un migliore raccordo con gli altri aggregati di finanza pubblica. Del resto il sempre più stretto legame della finanza nazionale con l'ordinamento comunitario e, in particolare, l'esigenza di rispettare i vincoli del Patto di stabilità e di crescita imporrebbero un più marcato e sostanziale allineamento della nostra contabilità alle impostazioni del sistema europeo di conti pubblici (SEC'95), basato sui dati della contabilità nazionale.

E' mancata, d'altra parte, la integrale e generale revisione della normativa contabile – prevista dalla stessa legge 94/1997 – essenziale per sviluppare gli elementi di una nuova contabilità pubblica coerente con gli obiettivi della riforma.

1.4. Il processo di ridimensionamento del bilancio dello Stato è un fenomeno di lunga durata, che risale alla fine degli anni settanta. Ciò anche perché sono rimaste praticamente inoperanti le statuizioni che, a partire dalla legge n. 468/1978, ne prevedevano un collegamento con il settore pubblico allargato. E' noto che il bilancio dello Stato non costituisce più il baricentro della finanza pubblica e nel nuovo assetto di tipo federale che si sta delineando è destinato ad una ulteriore marginalizzazione rispetto al conto consolidato della pubblica amministrazione, decisivo per l'osservanza dei parametri europei. Nel nuovo contesto emerge l'esigenza di una rivisitazione della decisione di bilancio e degli stessi contenuti della legge finanziaria, al fine di acquisire il quadro complessivo del conto della pubblica amministrazione all'interno dei documenti fondamentali per la deliberazione parlamentare.

Sotto altro profilo, in tempi più recenti, i limiti di significativà del bilancio di previsione (e del rendiconto) si sono accentuati sotto la spinta di ripetute manovre restrittive che – pur ispirate ad indiscutibili necessità di contenimento della spesa – hanno di fatto inciso sul principio dell'annualità del bilancio, determinando anche lo slittamento di oneri sui bilanci degli anni successivi. Si è consolidata, per tale via, la presenza delle regolazioni contabili e debitorie, che da anni si muovono in un circuito gestionale separato e producono la perdita di visibilità degli effettivi andamenti di pertinenza dell'esercizio.

Al consolidato fenomeno delle regolazioni contabili e debitorie si è affiancato negli ultimi anni l'emergere delle cosiddette "eccedenze di spesa", derivanti dal superamento degli stanziamenti di bilancio legati ad alcune leggi di spesa. Le risultanze formali del rendiconto

generale dello Stato non esprimono più l'effettivo andamento della gestione annuale; i dati di consuntivo incorporano vicende gestorie relative ad esercizi pregressi e non riportano oneri che, per la carenza di mezzi finanziari, troveranno evidenziazione solo negli esercizi successivi (e nel limite delle misure specificamente predisposte, ai sensi dell'art. 11, comma 3, *i–quater* della legge n. 468/1978, e successive modificazioni). La copertura di tali eccedenze in sede di legge finanziaria segna un apprezzabile miglioramento rispetto alla precedente situazione in cui le maggiori occorrenze trovavano solo formale sistemazione nel provvedimento di assestamento, determinando così una alterazione degli equilibri di bilancio.

Il fenomeno resta, tuttavia, preoccupante ed evidenzia il permanere di una inadeguata quantificazione degli oneri all'atto della predisposizione delle leggi di spesa e, soprattutto, di quelli successivamente introdotti in sede parlamentare.

D'altronde, la rappresentatività del bilancio è ulteriormente attenuata dalla tendenza in atto a spostare la spesa di investimento su canali paralleli (come la Cassa Depositi e Prestiti) o dall'eccessivo ricorso alla gestione di tesoreria, che finisce per incidere in taluni casi sulla congrua quantificazione degli stanziamenti annuali di competenza.

Nel corso degli ultimi anni, per il combinato effetto delle manovre correttive infrannuali e delle disposizioni recate dalle leggi finanziarie, si è venuto registrando un allargamento dell'area delle variazioni di bilancio legato all'istituzione di una serie sempre più diffusa di fondi nell'ambito delle singole amministrazioni. La tendenza alla flessibilizzazione delle variazioni di bilancio è in linea di principio condivisibile; essa deve peraltro sempre conciliarsi con una corretta quantificazione iniziale delle risorse finanziarie e con l'esigenza di una sistematica rappresentazione dei movimenti effettuati in corso di anno, da evidenziare nell'ambito del rendiconto generale dello Stato. Se da un lato, le variazioni compensative – ora estese fino ai macroaggregati di bilancio – rappresentano uno strumento utile per favorire l'attività gestionale, possono, dall'altro, essere indice di una carente programmazione finanziaria e rischiano di mettere in crisi – oltre certi limiti – lo stesso impianto decisionale varato dal Parlamento. In tale scenario permane (ed anzi si amplia) il margine di manovra e di regolazione della spesa in capo al Ministero dell'economia[1].

Sul lato delle entrate – per il quale è ancora sostanzialmente adottato lo schema classificatorio vigente prima del SEC'95, ad eccezione del passaggio degli introiti per sanzioni ed interessi dalle entrate tributarie a quelle extratributarie – i problemi di significatività dei dati

[1] E' da evidenziare, peraltro, la novità legislativa costituita dall'art. 18, comma 20, della legge di bilancio per il 2006, che attribuisce alla Corte il controllo delle variazioni compensative fra capitoli appartenenti a diverse unità previsionali di base dello stesso stato di previsione.

sono per ora meno rilevanti rispetto al comparto della spesa. I problemi di raccordo con il conto della Pubblica amministrazione sono destinati ad accrescersi con l'effettivo avvio del federalismo fiscale. Non poche sono, peraltro, le questioni di osservanza dei principi contabili, di attendibilità e di rappresentatività dei dati anche sul versante delle entrate. Le principali anomalie sono rappresentate dalle regolazioni contabili – che finiscono per togliere visibilità agli effettivi andamenti annuali – e dal ruolo sostanziale oggi impropriamente giocato dal bilancio di cassa (al quale si riconnettono una non realistica quantificazione degli accertamenti e una sovrastima dei residui attivi). La gran parte dei residui esposti nel rendiconto risulta praticamente inesigibile; dovrebbero essere, in ogni caso, adottati criteri più stringenti per la loro cancellazione dal bilancio. Ciò finisce anche per incidere sulle reali risultanze del conto dei residui (e sul relativo saldo), che nella parte passiva – nonostante il finora mancato ridimensionamento dei residui di stanziamento – riflette, invece, per la quasi totalità, impegni effettivi cui occorre far fronte con i pagamenti.

Per tale via si creano le condizioni per ulteriori squilibri nei futuri andamenti di bilancio.

2. Profili evolutivi.

2.1. Alla critica situazione dei documenti contabili dello Stato si aggiunge, come si è accennato, il complesso tema del raccordo tra bilancio dello Stato, settore statale e conto della pubblica amministrazione, tema che, ancora più di quanto avvenisse prima della legge costituzionale n. 3/2001, nel mutato assetto costituzionale in senso federale della Repubblica, attende ancora un convincente approfondimento, tenuto conto degli intuibili limiti informativi dei soli documenti contabili riferiti al bilancio statale.

A questo riguardo, è ben vero, come evidenziato dalla Corte costituzionale (sent. n. 282/2002), che il nuovo Titolo V è complessivamente di diretta ed immediata applicazione da parte delle Regioni e degli Enti locali, posto che sono le stesse Regioni, nell'esercizio della loro potestà legislativa, che possono attingere i principi fondamentali in materia di "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" dall'ordinamento generale positivamente vigente. Tuttavia, proprio in ragione delle accennate ambiguità che ancora inficiano l'ordinamento contabile dello Stato sarebbe auspicabile il responsabile esercizio, da parte di quest'ultimo, del necessario coordinamento tecnico tra Stato e Regioni. In tal modo le Regioni verrebbero poste in condizione di elaborare nella predetta materia di legislazione concorrente, sulla base dei principi fondamentali, un'adeguata normativa di dettaglio, per consentire una più agevole ricomposizione delle risultanze contabili delle diverse entità in cui si articola la Repubblica, anche in considerazione dell'ineludibile esigenza di dare tempestivamente conto al

Parlamento, oltre che alla Commissione europea, del livello di rispetto dei vincoli concordati in sede comunitaria.

E non può non aggiungersi che per un'adeguata conoscibilità e funzionamento del sistema dei conti pubblici occorre che lo Stato, altrettanto responsabilmente, eserciti l'altra funzione, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *r)* Cost., quella di "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale", che, come rilevato dalla stessa giurisprudenza costituzionale, si intreccia con la prima e in un certo senso ne condiziona il buon esito, posto che solo tecniche omogenee di rilevazione, rappresentazione e trasmissione dei dati, costituiscono garanzia di razionalità e coerenza del sistema, oltre che di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa.

2.2. Il discorso fin qui svolto può utilmente concludersi con osservazioni riguardanti la struttura del bilancio. Al riguardo la Corte rileva che gli obbiettivi di semplificazione e di trasparenza che si volevano conseguire con la riforma approvata con la legge n. 94/1997 sostanzialmente non sono stati raggiunti.

Com'è noto, la citata legge ha introdotto nel nostro ordinamento contabile un sistema di approvazione del bilancio di previsione di tipo binario: da una parte quello politico, approvato, come prescrive la Costituzione, dal Parlamento, dall'altra quello amministrativo, adottato con un provvedimento del Ministro dell'economia e delle finanze. Tale impostazione rispondeva, peraltro, al principio di separazione tra indirizzo politico e amministrazione. Lo scopo era quello di semplificare e rendere più significativa la decisione parlamentare su aggregati di entrata e di spesa dimensionalmente più significativi, rispetto all'unità elementare del bilancio in vigore prima della riforma (il capitolo), e quantitativamente ridotti. A tal fine l'art. 2 della legge n. 468/1978, come sostituito dalla legge n. 94/1997, prevede che "il progetto di bilancio annuale di previsione è articolato, per l'entrata e per la spesa, in unità previsionali di base, stabilite in modo che a ciascuna unità corrisponda un unico centro di responsabilità amministrativa, cui è affidata la relativa gestione. Le unità previsionali sono determinate con riferimento ad aree omogenee di attività, anche a carattere strumentale, in cui si articolano le competenze istituzionali di ciascun Ministero".

La verifica dell'attuale articolazione delle poste della legge di bilancio dimostra che la prevista corrispondenza tra centri di responsabilità amministrativa e unità previsionali di base è stata completamente disattesa. Dalla tabella allegata al presente capitolo, infatti, emerge che la legge di bilancio 2005 è articolata in 145 Centri di Responsabilità e in 1.672 unità previsionali di base.

I dati sopra riportati non solo evidenziano la mancata corrispondenza tra centri di responsabilità amministrativa e unità previsionali di base, ma mostrano, altresì, una notevole frammentazione degli stati di previsione della spesa in una pluralità di unità elementari (le c.d. unità previsionali di base) che hanno perso del tutto il riferimento alle "aree omogenee di attività".

2.3. Un'altra significativa riforma introdotta dalla legge n. 94/1997, per ciò che attiene alla struttura del bilancio, è la ripartizione delle spese dello Stato in "funzioni-obiettivo", individuate con riguardo all'esigenza di definire le politiche pubbliche di settore e di misurare il prodotto delle attività amministrative, ove possibile anche in termini di servizi finali resi ai cittadini.

La Corte ritiene che l'attuale articolazione delle funzioni-obiettivo sia inidonea a descrivere compiutamente le politiche pubbliche di settore svolte nell'ambito delle singole amministrazioni. Dette funzioni-obiettivo, infatti, risultano, nella pratica operativa, sostanzialmente inutilizzate e, così come allo stato delineate, scarsamente utilizzabili nell'ottica del miglioramento della trasparenza delle finalizzazioni di spesa che il legislatore del 1997 si prefiggeva.

2.4. La Corte ritiene, quindi, improcrastinabile l'avvio di una profonda riforma dell'articolazione del bilancio (e, quindi, del rendiconto) che si ispiri anche alle più significative esperienze straniere. In particolare, un valido esempio di impostazione del bilancio potrebbe essere offerto dalla metodologia introdotta in Francia dalla *loi organique* del 2001 per "missioni e programmi". Questa sembra tendenzialmente consentire, da una parte, una più agevole definizione delle principali politiche pubbliche alla cura delle quali le singole amministrazioni sono preposte, dall'altra, una più precisa individuazione dei principali programmi di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese. Un'impostazione di tal genere, peraltro, oltre a permettere la modulazione delle risorse nel singolo esercizio finanziario, offrirebbe anche un utile strumento dinamico per le correzioni dei programmi di spesa a carattere pluriennale. In ultimo, ma non per questo meno importante, va evidenziato che con una struttura di bilancio siffatta sarebbe più agevole affiancare alla contabilità finanziaria gli strumenti di contabilità economico-patrimoniale e i misuratori dei risultati della gestione (indicatori di *performances*).

Al riguardo potrebbe essere utile, anche sulla base di precedenti esperienze, verificare sperimentalmente le ipotesi di riaggregazione delle poste di bilancio, e ciò sia tenendo conto

delle esigenze operative delle amministrazioni di spesa, sia della necessità di raccordo della finanza pubblica attraverso i diversi livelli di governo (centrale, regionale e locale).

3. Le procedure parlamentari e la sessione di bilancio. Il ruolo della Corte dei conti in funzione di ausiliarietà e di apporto collaborativo (referti specifici e audizioni).

3.1. Le vicende delle ultime sessioni di bilancio confermano l'esigenza di un rafforzamento, in sede di "decisione di bilancio", del ruolo delle Commissioni bilancio e delle Commissioni di merito, in stretta reciproca correlazione fra di loro. In tal modo, una volta definiti i testi sulla base di un approfondito confronto tecnico, la presentazione di emendamenti potrebbe essere limitata, in Assemblea, dal potere del Governo di proporre, circoscrivendo le materie, nuovi testi da esaminare "prima" di tutti gli altri emendamenti, con effetti preclusivi del loro successivo esame. Si tratterebbe di seguire in questo modo una specie di "procedura redigente attenuata" che appare compatibile con la riserva di Assemblea esistente per la decisione di bilancio.

In termini generali, si possono ipotizzare preclusioni non solo per gli emendamenti che incidono sui saldi, ma anche per quelli che alterano l'ammontare globale dell'entrata e della spesa, da configurare come tetti invalicabili. Ciò consentirebbe di salvaguardare l'equilibrio fra componente della manovra affidata all'entrata e componente affidata alla spesa, che concretizzano elementi di qualificazione della politica economica di breve periodo.

In sede di rimodulazione delle procedure potrebbero essere introdotte, altresì, con opportune e condivise "regole", talune limitazioni all'effetto allocativo degli emendamenti parlamentari, circoscrivendoli all'interno delle grandi collocazioni di risorse oggetto della decisione parlamentare: in atto le unità previsionali di base e, in prospettiva, le "missioni e i "programmi" ispirati alla struttura di bilancio della legge organica francese n. 692/2001.

3.2. Nel corso degli ultimi anni la Corte ha soffermato la sua attenzione – nella consapevolezza di poter offrire contributi all'attività delle Camere – sugli ambiti da attribuire alle decisioni parlamentari nelle materie relative alle politiche strutturali della finanza pubblica ed alle innovazioni ordinamentali: qui infatti si è assistito al superamento dell'istituto dei cosiddetti provvedimenti collegati strutturali, non rafforzato peraltro da alcuna disciplina nei regolamenti parlamentari. Per conseguenza è rimasta inalterata la pressione del "sovraccarico istituzionale", che aggrava il processo della decisione annuale di bilancio. In proposito, potrebbe ipotizzarsi la configurazione di percorsi parlamentari tipizzati, entro scansioni di tempi di lavoro da definire con rigore, che potrebbero garantire maggiori certezze e più sicuri approdi per l'esame

parlamentare delle misure strutturali di medio periodo, assicurando sia la linearità dell'azione del governo e della maggioranza parlamentare, sia il contributo dell'opposizione nel percorso normativo. Questa proposta presuppone naturalmente l'abbandono del ricorso allo strumento del c.d. maxiemendamento che (come anche la più recente esperienza legislativa dimostra) contiene, con effetti negativi sotto diversi profili, l'intera decisione di bilancio.

Con tale strumento si è inteso anche disciplinare – in modo anomalo – sia profili strutturali di finanza pubblica che innovazioni ordinamentali; comunque, le più recenti prassi denotano un affievolimento del ruolo del Parlamento quale responsabile decisore della manovra di finanza pubblica.

3.3. Nel rapporto di ausiliarietà, che connota la sua funzione, la Corte ritiene utile porre allo studio iniziative volte a valorizzare maggiormente gli apporti collaborativi (referti, audizioni) che la Corte stessa è in grado di fornire al Parlamento e alle Commissioni parlamentari.

In particolare, il raccordo fra programmazione ed esito delle funzioni di controllo della Corte con il Parlamento potrebbe essere ulteriormente rafforzato soprattutto nella sede propria dell'esame della legge sul rendiconto generale dello Stato; appropriate innovazioni ai regolamenti parlamentari potrebbero introdurre, per quanto riguarda la sessione del bilancio dedicata alla legge di assestamento ed alla legge di approvazione del rendiconto, forme più estese di dialogo diretto non solo con le Commissioni bilancio ma anche con le Commissioni di merito, in modo da consentire alle Camere una più adeguata ponderazione attraverso contributi finalizzati, come recita la definizione legislativa del rendiconto (art. 13, d.lgs. n. 279 del 1997), alla valutazione – anche in contraddittorio con le Amministrazioni interessate – dei risultati dell'attività amministrativa, anche in termini di soddisfazione dei bisogni dei cittadini. In proposito potrebbe ipotizzarsi la costituzione di una commissione bicamerale "*ad hoc*". In ogni caso se ne gioverebbe il rilievo della discussione sul consuntivo, che appare in ombra nella prassi parlamentare, mentre costituisce – oltre che la doverosa sede di approvazione degli esiti gestionali legati alle scelte effettuate nell'esercizio finanziario decorso – la necessaria base di partenza per la razionalizzazione delle decisioni di bilancio.

3.4. Da ultimo la Corte esprime la sua adesione alle proposte di potenziare le attribuzioni dei Servizi Bilancio di Senato e Camera e di tutte le articolazioni degli uffici del Parlamento che possono validamente concorrere a migliorare il governo del sistema di finanza pubblica.

Su un piano più generale, e concludendo, ogni proposta, innovazione o ipotesi correttiva in materia di ordinamento contabile e di disciplina del proficuo e corretto impiego delle risorse pubbliche troverà comunque la massima attenzione della Corte, che da parte sua non mancherà di esercitare i compiti valutativi e propositivi previsti dall'art. 41 del T.U. 1214 del 1934.

4. Legge Finanziaria: i problemi aperti.

4.1. Ogni anno, in occasione dell'approvazione della manovra di finanza pubblica, si ripropone il problema dell'attualità e validità della legge finanziaria nonché dell'opportunità di un suo mantenimento ovvero di una sua riconduzione "*tout court*" alla legge di bilancio. Il relativo dibattito non ha fatto passi avanti, cosicché anche quest'anno restano e si sono aggravati i problemi di identità della legge finanziaria.

Ed invero l'intendimento, manifestato in ambito parlamentare, di ridurre la legge finanziaria a pochi essenziali articoli, corredati da ampie tabelle illustrative, non è stato finora realizzato.

Eppure è indubbio che, nella vigenza dell'art. 81 della Costituzione, baluardo del sistema contabile italiano, la legge finanziaria può assumere una rilevante funzione.

E' noto che uno dei principali obiettivi di tale legge è quello di rimodulare le leggi pluriennali di spesa, adeguandone le dimensioni finanziarie alle mutate esigenze e rifinanziandone le dotazioni per supportare la programmazione economica finalizzata alla realizzazione delle politiche pubbliche di settore.

Ma nell'attuale fase storica, in cui l'Italia partecipa all'Unione economica-monetaria e deve far fronte ai vincoli che derivano da tale appartenenza, la legge finanziaria può assolvere – anche se in via transitoria – in modo più adeguato della legge di bilancio quei compiti di coordinamento della finanza pubblica intestati allo Stato a livello di principi fondamentali, coinvolgendo nel sistema le autonomie regionali e locali le quali, attraverso il patto di stabilità interno, non restano estranee al conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità e crescita.

4.2. L'attività di analisi della Corte, che si concretizza nella relazione annuale al Parlamento, incentrata sempre più sugli andamenti generali della finanza pubblica, si è oggi allargata alla valutazione del documento di programmazione economica-finanziaria e, quindi, del disegno di legge finanziaria, in funzione del coordinamento della finanza pubblica, al quale la Corte stessa è chiamata dalla legge a cooperare (art. 7, comma 7, della legge n. 131/2003 e art. 1, comma 166, della legge n. 266/2005).

Non possono peraltro non rimarcarsi le accentuate anomalie delle ultime leggi finanziarie. Alcune di queste anomalie – quali l'inserimento di norme ordinamentali e quindi improprie ed il proliferare di disposizioni che poco o nulla hanno a che fare con le finalità che dovrebbero caratterizzare tali leggi – si ripetono ormai da anni e, nonostante le modifiche a più riprese apportate alla legge n. 468/1978, permangono immutate.

Ma altre se ne sono aggiunte di recente, peggiorando la situazione. Fra queste vanno menzionate la sempre più ricorrente frammentazione della manovra finanziaria in più leggi o atti aventi valore di legge, che fa perdere sovente la visione di insieme della manovra stessa e dà luogo ad una produzione normativa, oltre che scarsamente pertinente, certamente sovrabbondante. La concentrazione in un solo articolo, nel quale è compendiata l'intera legge finanziaria, di centinaia di commi di più diverso oggetto, comporta, dall'altra parte, commistione normativa e difficile leggibilità per gli operatori giuridici e per i cittadini, anche per i frequenti richiami a precedenti leggi di cui spesso non è esplicitato l'oggetto.

4.3. Le anomalie di cui si è detto, che non sono di natura solo formale, anche perché non in linea con la "ratio" dell'art. 72 della Costituzione, hanno di fatto portato a vanificare gli effetti della legge n. 468/1978, come successivamente modificata ed integrata, nella parte più rispondente ai principi di "democrazia del bilancio".

Il relativo disegno prevede che sia il Governo a definire il quadro generale di finanza pubblica attraverso il documento di programmazione economico-finanziaria, meglio specificato nei suoi effettivi contenuti dal disegno di legge finanziaria, sul quale è chiamato a pronunciarsi e a decidere il Parlamento, previa acquisizione dei pareri delle Commissioni di merito e delle Commissioni bilancio.

Le scelte fondamentali di politica economica debbono essere quindi il frutto della collaborazione del Governo, in funzione prevalentemente propositiva, e del Parlamento, a livello decisionale.

Nelle ultime due sessioni di bilancio tale dialettica non ha avuto modo di esplicitarsi.

Dopo la presentazione del documento di programmazione economica e finanziaria, dai contenuti decisamente generici, sul quale si è pronunciato con risoluzioni il Parlamento, seguito dal disegno di legge finanziaria, sottoposto all'attento vaglio, tra le altre, delle Commissioni bilancio, il Governo ha presentato "in limine" un maxiemendamento con il quale ha riscritto il disegno di legge finanziaria, composto da un solo articolo suddiviso in oltre seicento commi, sul quale ha posto la questione di fiducia, votata dalla maggioranza parlamentare, senza che potesse

svilupparsi un dibattito fondato sul confronto tra maggioranza ed opposizione, che avrebbe potuto contribuire ad un miglioramento del testo poi approvato.

Reiterando i suggerimenti già forniti in passato, ritiene la Corte che sia giunto il momento di avviare un serio ed approfondito confronto fra Governo e Parlamento per riconsiderare la delicata materia attinente alla legge finanziaria.

Nel frattempo potrebbero essere ripensati e adeguati i regolamenti parlamentari, per sopperire – almeno in parte – alle esigenze che sono sin qui state la causa dell'allontanamento dai canoni codificati dalla legge per regolamentare la manovra di bilancio.

Ministero	Centro di Responsabilità	Unità previsionale di base
	10	
Economia e finanze:	0001GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	11
	0002 AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	16
	0003 TESORO	120
	0004 RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO	59
	0005 POLITICHE DI SVILUPPO E DI COESIONE	23
	0006 POLITICHE FISCALI	30
	0007 GUARDIA DI FINANZA	11
	0009 AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO	4
	0011 SERVIZI TECNICI NAZIONALI	3
	0012 SERVIZIO PER LA GESTIONE DELLE SPESE RESIDUALI	28
		305
	5	
Attività produttività:	0001 GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	4
	0002 MERCATO	11
	0003 IMPRESE	26
	0004 RETI ENERGETICHE	9
	0005 INTERNAZIONALIZZAZIONE	11
		61
	15	
Politiche sociali:	0001 GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	5
	0002 SEGRETARIATO GENERALE	14
	0003 AMMORTIZZATORI SOCIALI E INCENTIVI ALL' OCCUPAZIONE	36
	0004 ATTIVITA' ISPETTIVA	3
	0005 COMUNICAZIONE	3
	0006 FAMIGLIA, DIRITTI SOCIALI E RESPONSABILITA' SOCIALE DELLE IMPRESE	7
	0007 GESTIONE DEL FONDO NAZIONALE PER LE POLITICHE SOCIALI E IL MONITORAGGIO DELLA SPESA SOCIALE	12
	0008 IMMIGRAZIONE	6
	0009 MERCATO DEL LAVORO	6
	0010 POLITICHE PER L' ORIENTAMENTO E LA FORMAZIONE	6
	0011 POLITICHE PREVIDENZIALI	14
	0012 INNOVAZIONE TECNOLOGICA	4
	0013 RISORSE UMANE E AFFARI GENERALI	7
	0014 TUTELA DELLE CONDIZIONI DI LAVORO	4
	0015 VOLONTARIATO, ASSOCIAZIONISMO E FORMAZIONI SOCIALI	7
		134

Ministero	Centro di Responsabilità	Unità previsionale di base
Giustizia:	**5**	
	0001 GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	5
	0002 AFFARI DI GIUSTIZIA	4
	0003 ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA, DEL PERSONALE E DEI SERVIZI	13
	0004 AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA	11
	0005 GIUSTIZIA MINORILE	8
		41
Affari esteri:	**20**	
	0001 GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	3
	0002 SEGRETERIA GENERALE	5
	0003 CERIMONIALE DIPLOMATICO DELLA REPUBBLICA	3
	0004 ISPETTORATO GENERALE DEL MINISTERO E DEGLI UFFICI ALL'ESTERO	3
	0005 PERSONALE	4
	0006 AFFARI AMMINISTRATIVI, BILANCIO E PATRIMONIO	11
	0007 STAMPA E INFORMAZIONE	4
	0008 INFORMATICA, COMUNICAZIONI E CIFRA	5
	0009 COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO	6
	0010 PROMOZIONE E COOPERAZIONE CULTURALE	8
	0011 ITALIANI ALL'ESTERO E POLITICHE MIGRATORIE	7
	0012 AFFARI POLITICI MULTILATERALI E DIRITTI UMANI	5
	0013 COOPERAZIONE ECONOMICA E FINANZIARIA MULTILATERALE	5
	0014 ISTITUTO DIPLOMATICO	3
	0015 PAESI DELL'EUROPA	7
	0016 PAESI DELLE AMERICHE	6
	0017 PAESI DEL MEDITERRANEO E DEL MEDIO ORIENTE	7
	0018 PAESI DELL'AFRICA SUB SAHARIANA	6
	0019 PAESI DELL'ASIA, DELL'OCEANIA, DEL PACIFICO E L'ANTARTIDE	6
	0020 INTEGRAZIONE EUROPEA	4
		108

Ministero	Centro di Responsabilità	Unità previsionale di base
	24	
	0001 GABINETTO ED UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	6
	0002PROGRAMMAZIONE MINISTERIALE, GESTIONE MINISTERIALE DEL BILANCIO, DELLE RISORSE UMANE E DELL'INFORMAZIONE	15
	0003 ISTRUZIONE	14
	0004UNIVERSITA', ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA	32
	0005 SERVIZIO AUTOMAZIONE INFORMATICA	5
	0006 SERVIZIO PER LA COMUNICAZIONE	4
	0007 UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LA LOMBARDIA	9
	0008 UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER IL PIEMONTE	9
	0009 UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LA LIGURIA	9
	0010 UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER IL VENETO	9
	0011 UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER L'EMILIA ROMAGNA	9
	0012 UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER IL FRIULI- VENEZIA- GIULIA	9
Istruzione, università, ricerca:	0013 UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LA TOSCANA	9
	0014 UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER L'UMBRIA	9
	0015 UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER IL LAZIO	9
	0016 UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LE MARCHE	9
	0017 UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER IL MOLISE	9
	0018 UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER L'ABRUZZO	9
	0019 UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LA PUGLIA	9
	0020 UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LA CAMPANIA	9
	0021 UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LA BASILICATA	9
	0022 UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LA CALABRIA	9
	0023 UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LA SARDEGNA	9
	0024 UFFICIO SCOLASTICO REGIONALE PER LA SICILIA	9
	0025 PROGRAMMAZIONE, COORDINAMENTO E AFFARI ECONOMICI	21
	0026 AFFARI GENERALI E SISTEMA INFORMATIVO	8
	0027 STUDI E DOCUMENTAZIONE	3
		270

Ministero	Centro di Responsabilità	Unità previsionale di base
	5	
Interno:	0001 GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	4
	0002 AFFARI INTERNI E TERRITORIALI	16
	0003 VIGILI DEL 0003 FUOCO SOCCORSO PUBBLICO E DIFESA CIVILE	11
	0004 LIBERTA' CIVILI E IMMIGRAZIONE	12
	0005 PUBBLICA SICUREZZA	19
		62
	7	
Ambiente e tutela territorio:	0001 GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	5
	0002 PROTEZIONE DELLA NATURA	22
	0003 QUALITA' DELLA VITA	12
	0004 RICERCA AMBIENTALE E SVILUPPO	23
	0005 SALVAGUARDIA AMBIENTALE	12
	0006 DIFESA DEL SUOLO	11
	0007 SERVIZI INTERNI DEL MINISTERO	11
		96
	7	
Infrastrutture e trasporti:	0001 GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	7
	0002 COORDINAMENTO DELLO SVILUPPO DEL TERRITORIO, PERSONALE E SERVIZI GENERALI	22
	0003 INFRASTRUTTURE STRADALI, EDILIZIA E REGOLAZIONE DEI LAVORI PUBBLICI	29
	0004 NAVIGAZIONE E TRASPORTO MARITTIMO E AEREO	28
	0005 TRASPORTI TERRESTRI	22
	0006 CAPITANERIE DI PORTO	14
	0007 CONSIGLIO SUPERIORE DEI LAVORI PUBBLICI	4
		126
	8	
Comunicazioni:	0001 GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	4
	0002 SEGRETARIATO GENERALE	8
	0003 GESTIONE DELLE RISORSE UMANE	7
	0004 SERVIZI DI COMUNICAZIONE ELETTRONICA E DI RADIODIFFUSIONE	9
	0005 PIANIFICAZIONE E GESTIONE DELLO SPETTRO RADIOELETTRICO	4
	0006 REGOLAMENTAZIONE DEL SETTORE POSTALE	4
	0007 ISTITUTO SUPERIORE COMUNICAZIONI E TECNOLOGIE DELL'INFORMAZIONE	6
	0008 GESTIONE DELLE RISORSE STRUMENTALI ED INFORMATIVE	5
		47

Ministero	Centro di Responsabilità	Unità previsionale di base
Difesa:	**20**	
	0001 GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	5
	0002 BILANCIO E AFFARI FINANZIARI	7
	0003 SEGRETARIATO GENERALE	24
	0004 ESERCITO ITALIANO	8
	0005 MARINA MILITARE	9
	0006 AERONAUTICA MILITARE	8
	0007 ARMA DEI CARABINIERI	7
	0010 ARMAMENTI NAVALI	11
	0011 ARMAMENTI AERONAUTICI	9
	0012 TELECOMUNICAZIONI, INFORMATICA E TECNOLOGIE AVANZATE	8
	0015 LAVORI E DEMANIO	11
	0016 SANITA' MILITARE	5
	0021 ONORANZE AI CADUTI IN GUERRA	2
	0022 BILANCIO E AFFARI FINANZIARI	4
	0023 ARMA DEI CARABINIERI	6
	0024 PERSONALE MILITARE	7
	0025 PERSONALE CIVILE	9
	0026 ARMAMENTI TERRESTRI	8
	0027 COMMISSARIATO E SERVIZI GENERALI	13
	0031 GESTIONE DEGLI ENTI DELL'AREA TECNICO-INDUSTRIALE	6
		167
Politiche agricole e forestali:	**5**	
	0001 GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	4
	0002 DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE DI MERCATO	8
	0003 DIPARTIMENTO DELLA QUALITA' DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI E DEI SERVIZI	26
	0004 ISPETTORATO CENTRALE REPRESSIONE FRODI	7
	0005 CORPO FORESTALE DELLO STATO	11
		56

Ministero	Centro di Responsabilità	Unità previsionale di base
	10	
Beni e attività culturali:	0001 GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	5
	0002 DIPARTIMENTO PER LA RICERCA, L'INNOVAZIONE E L'ORGANIZZAZIONE	23
	0003 DIPARTIMENTO PER I BENI ARCHIVISTICI E LIBRARI	14
	0004 DIPARTIMENTO PER I BENI CULTURALI E PAESAGGISTICI	15
	0005 DIPARTIMENTO 0005 O PER LO SPETTACOLO E SPORT	19
	0006 BENI ARCHITETTONICI E PAESAGGIO	11
	0007 SPETTACOLO DAL VIVO	9
	0008 CINEMA	9
	0009 PATRIMONIO STORICO, ARTISTICO E DEMOETNOANTROPOLOGICO	9
	0010 ARCHITETTURA E ARTE CONTEMPORANEE	9
		123
Salute:	**4**	
	0001 GABINETTO ED UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	3
	0002 QUALITA'	25
	0003 INNOVAZIONE	31
	0004 PREVENZIONE E COMUNICAZIONE	17
		76
Totale	**145**	**1672**

Capitolo III

La legislazione di spesa e i 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.
6. I decreti legislativi.

1. Premessa.

Questo capitolo contiene, analogamente agli anni precedenti, brevi note sulle più significative vicende della legislazione di spesa del 2005, tratte prevalentemente dalle relazioni che ogni quadrimestre la Corte invia al Parlamento – in base al disposto dell'art. 11 *ter*, comma 6, della legge n. 468 del 1978, come modificata dalla legge n. 362 del 1988 – sulla tipologia delle coperture adottate nelle leggi approvate nel quadrimestre stesso e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.

Esso contiene inoltre per la prima volta brevi note – tratte anch'esse dalle medesime relazioni – sui decreti legislativi pubblicati nello stesso periodo.

Come è noto, in considerazione del sempre più frequente ricorso a norme di delega, che determina uno spostamento dell'asse decisionale concreto in direzione dei decreti legislativi, all'inizio del 2005 la Corte ha assunto l'iniziativa di sottoporre ai Presidenti delle Commissioni bilancio delle due Camere l'opportunità – su cui i Presidenti stessi hanno convenuto – di estendere ai decreti legislativi pubblicati nello stesso periodo le relazioni quadrimestrali sulle leggi di spesa.

Infatti, soltanto attraverso l'esame delle norme sostanziali da cui direttamente deriva l'eventuale onere posto a carico della finanza pubblica possono essere formulate valutazioni sull'aderenza delle norme stesse alle autorizzazioni di spesa contenute nelle leggi di delega o riscontrato l'effettivo rispetto da parte delle norme delegate dalla eventuale clausola di neutralità finanziaria apposta alla legge di delega.

Per una completa rassegna della legislazione di spesa del 2005 e per osservazioni analitiche sulle singole leggi e sui singoli decreti legislativi si rinvia pertanto alle relazioni deliberate rispettivamente il 22 luglio 2005, il 25 novembre 2005 e il 5 maggio 2006.

Al capitolo sono allegati tre prospetti, il primo dei quali elenca, in ordine cronologico, i nuovi oneri finanziari indicati dalle singole leggi; 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.

Conseguenze di rilievo sono poi correlate all'accresciuta incidenza dei provvedimenti d'urgenza rispetto al totale della normazione primaria: in termini quantitativi, essi hanno rappresentato nel 2005 oltre un terzo sia del totale delle leggi promulgate sia di quello delle leggi di spesa.

Inoltre, il rilievo finanziario di tali provvedimenti è ben più che proporzionale al loro numero: nell'esercizio in esame, infatti, oltre l'85% della spesa relativa alle annualità comprese nel bilancio pluriennale è contenuto nelle leggi di conversione, sia per effetto di norme di spesa previste fin dall'origine, sia per il frequente inserimento di ulteriori disposizioni di spesa conseguenti all'approvazione di emendamenti presentati nel corso di procedimento di conversione. Esempi particolarmente vistosi sono costituiti dal decreto legge n. 7 del 31 gennaio, che constava soltanto di 9 articoli, divenuti 54 nella legge di conversione (legge n. 43 del 31 marzo) e dal decreto legge n. 115 del 30 giugno, articolato originariamente in 15 articoli, divenuti 49 nella legge di conversione (legge n. 168 del 18 agosto).

Come risulta anche dalle osservazioni contenute nelle pagine che seguono, è proprio questa tipologia normativa a determinare più frequentemente elementi di criticità nella legislazione di spesa: spesso infatti gli emendamenti non sono supportati dalla relazione tecnica e i necessari chiarimenti richiesti, come risulta dagli atti delle Commissioni bilancio, vengono

forniti dalle amministrazioni in modo per lo più sommario e comunque non aderente alle precise ed articolate osservazioni formulate. Ulteriori approfondimenti sono poi spesso resi impossibili dai tempi ristretti dell'esame parlamentare, determinati dalle necessità di rispettare i termini costituzionali di conversione.

Nel complesso, tuttavia, la "tenuta" delle previsioni di spesa contenute nella legislazione degli ultimi anni è superiore al passato per effetto essenzialmente delle nuove regole poste dalla legge n. 246 del 2002 (c.d. "taglia-spese") ed anche dell'attenzione delle Assemblee legislative alle esigenze di corretta identificazione e copertura degli oneri, che ha condotto all'adesione nella maggior parte dei casi ai pareri espressi dalle Commissioni bilancio, con la conseguente eliminazione di una serie di disposizioni contenute negli originari disegni di legge o introdotte nel corso della discussione parlamentare di merito.

Va infine tenuto presente che il rilievo finanziario della legislazione di spesa ha complessivamente subito negli ultimi esercizi una notevole contrazione, che trova riscontro nella progressiva riduzione dell'entità delle risorse allocate nel fondo speciale di parte corrente ed in quello di parte capitale.

Il fenomeno, oltre che dalla necessità di contenere i nuovi oneri a fronte della sfavorevole evoluzione della spesa corrente a legislazione vigente, dipende in larga misura dal fatto che, a partire dalla riforma della struttura della Legge Finanziaria recata dalla legge n. 208 del 1999, quest'ultima contiene misure di natura espansiva, anche nel 2005 di notevole rilievo finanziario sia sul versante della spesa corrente sia su quello della spesa di investimento, misure che in passato trovavano collocazione nell'ordinaria legislazione di spesa.

Tuttavia, questa diversa allocazione delle risorse ha determinato, fin dall'inizio dell'anno ed in particolare per gli oneri derivanti da provvedimenti d'urgenza, il prevalente ricorso – per circa il 58% del totale – a modalità di copertura diverse dai fondi speciali e pertanto non legate alla programmazione della spesa.

2. Dati e valutazioni d'insieme.

Nel corso dell'anno in esame sono state complessivamente pubblicate 108 leggi, a fronte di 139 nel 2004, 158 nel 2003 e 118 nel 2002): in base alla loro tipologia, si rileva una notevole presenza di leggi di ratifica di trattati internazionali (circa un terzo del totale), una rilevante incidenza di leggi di conversione di decreti legge (33, a fronte di 41 nel 2004, 34 nel 2003 e 44 nel 2002) e un numero di leggi di iniziativa parlamentare sostanzialmente stabile nel medio periodo (22, rispetto a 34 nel 2004, 27 nel 2003 e 23 nel 2002). 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 dichiarate conseguenze in termini di oneri – oltre alla legge di assestamento del bilancio, alla Legge Finanziaria ed al collegato, nonché alla legge di approvazione del bilancio di previsione – ammontano a 59 (77 nel 2004, 90 nel 2003 e 52 nel 2002), di cui 20 (25 nel 2004, 17 nel 2003 e 23 nel 2002) – pari ad oltre un terzo del totale - di conversione di decreti legge: dato quest'ultimo che conferma l'aumento dell'incidenza dei provvedimenti d'urgenza rispetto al totale della normazione primaria, rilevato negli ultimi esercizi. Le leggi contenenti disposizioni di spesa che hanno ad oggetto trattati internazionali sono complessivamente 24, quelle di iniziativa parlamentare soltanto 6.

Gli oneri autorizzati nell'ambito del bilancio triennale 2005/2007, che si estende anche negli esercizi 2003 e 2004 per effetto dell'origine in questi esercizi di una parte degli oneri, ammontano a complessivi 9.184 milioni di euro: l'importo si discosta notevolmente da quello – peraltro eccezionalmente basso – dell'esercizio 2003 (3.878 milioni di euro), ma è comunque notevolmente inferiore a quello dell'esercizio 2004 (12,297 milioni) e inferiore di oltre la metà alla media dei tre esercizi precedenti (15.388 milioni di euro nel 2002 e rispettivamente 16.545 e 18.113 nel 2001 e nel 2000).

La ripartizione tra i singoli esercizi compresi nel bilancio triennale è la seguente: 3.763 milioni afferiscono al 2005, 2.298 al 2006 e 2.243 circa al 2007. Ai precedenti esercizi 2003 e 2004 sono imputati oneri per circa rispettivamente 437 e 444 milioni di euro per effetto della pubblicazione nei primi giorni del 2005 di alcune leggi approvate sul finire del 2004 e di numerosi slittamenti di copertura (art. 11 *bis* comma 5 della legge di contabilità) per lo più relativi a spese connesse ad obblighi internazionali, ma anche a spese in conto capitale - previste dalle leggi n. 33 e 56 – i cui disegni di legge risultano già approvati a fine 2004 da un ramo del Parlamento.

Per quanto riguarda gli oneri imputati all'esercizio 2003, essi sono recati dalla legge n. 21 del 28 febbraio, di conversione del decreto legge n. 314 del 2004: si tratta di accantonamenti di tab. A corrispondenti ad obblighi internazionali, non utilizzati nel 2003 e pertanto slittati al 2004. In quest'ultimo esercizio, essi hanno fornito copertura al d.l. n. 315 del 30 dicembre, convertito appunto con la legge n. 21 del 28 febbraio.

Il procedimento seguito ha destato qualche perplessità perché l'istituto dello slittamento di copertura è di carattere eccezionale, tanto da essere rigorosamente circoscritto dalle norme di contabilità: tuttavia, il procedimento stesso non sembra porsi in contrasto con tale normativa,

anche se l'entrata in vigore entro l'anno successivo alla presentazione del disegno di legge è stata realizzata con un provvedimento d'urgenza adottato sul finire dell'esercizio.

Dalla ripartizione per singoli esercizi sopra indicata, risulta che una parte cospicua degli oneri riguarda il primo anno del triennio di riferimento (2005) e che pertanto si verifica in misura relativamente contenuta il fenomeno d'irrigidimento dei futuri bilanci, tanto più che le spese pluriennali consistono in un solo limite di impegno di importo decisamente modesto (2,9 milioni, legge n. 43) e da altre spese destinate per lo più ad esaminarsi nell'esercizio 2008.

E' invece notevolmente elevata – almeno in rapporto agli esercizi più recenti – la quota di spese permanenti: queste ultime ammontano infatti a circa 1.634 milioni di euro l'anno, a fronte di 1.007 milioni nel 2004, 229 nel 2003 e 680 nel 2002.

Come di consueto, le spese stesse sono tutte di carattere corrente e presentano caratteri di forte rigidità, in quanto nella quasi totalità connesse al soddisfacimento di posizioni di diritto soggettivo.

Quelle di maggior rilievo sono recate dalla legge n. 58 del 22 aprile, di conversione del d.l. n. 16 del 21 febbraio (508 milioni, finalizzati a diverse esigenze, tra cui principalmente la partecipazione erariale al rinnovo del contratto del trasporto pubblico locale, l'istituzione di un fondo per la tutela ambientale e la sicurezza pubblica) e dalla legge n. 80 del 14 maggio, di conversione del d.l. n. 35 del 14 marzo (890 milioni relativi ad una sere di interventi di varia natura, tra cui di particolare rilievo quelli connessi alla delega in materia di previdenza complementare e di ammortizzatori sociali).

Considerato che la presenza di nuovi oneri permanenti connessi a posizioni di diritto soggettivo determina un ulteriore irrigidimento del bilancio, la Corte ha più volte richiamato l'attenzione sull'opportunità di modifiche normative che introducano l'obbligo di una motivata valutazione di massima della compatibilità di questo ulteriore irrigidimento 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.

Si rappresenta inoltre nuovamente l'opportunità che la tabella A allegata alla Legge Finanziaria indichi quali accantonamenti possano essere utilizzati per spese permanenti. Ciò consentirebbe anche di evitare che, come talvolta è avvenuto, stanziamenti originariamente di carattere temporaneo 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.

La ripartizione degli oneri per tipologia è indicata nell'allegata tavola n. 3, da cui risulta confermata la notevole incidenza della spesa di investimento, già segnalata nel precedente

esercizio, che ha raggiunto nell'anno in esame il 40% circa del totale della spesa compresa nel bilancio pluriennale.

Tuttavia, sia nei riguardi della spesa corrente, sia soprattutto del volume, della quota sul totale e della tipologia della spesa di investimento, va tenuto conto, come già avvertito, che i confronti sono poco significativi per effetto della riforma della struttura della Legge Finanziaria recata dalla legge n. 208 del 1999 e dell'allocazione nella legge stessa di misure espansive.

Dall'insieme degli oneri temporanei e permanenti deriva il seguente quadro complessivo delle spese autorizzate dalla legislazione del 2005 sia per gli esercizi compresi nel bilancio triennale 2005–2007 e precedenti, sia per quelli successivi (i dati, arrotondati, sono espressi in migliaia di euro):

Esercizio	Onere complessivo	Di cui			
		Spese correnti	%	Spese d'investimento	%
2003	436.609	-	-	436.609	100
2004	636.798	199.587	31,3	437.211	68,6
2005	3.763.073	2.601.378	69,1	1.161.695	30,9
2006	2.297.658	1.505.531	65,5	792.127	34,5
2007	2.242.634	1.418.254	63,2	824.380	36,8
2008	1.785.143	1.386.903	77,7	398.240	22,3
2009	1.681.810	1.358.570	80,8	323.240	19,2
2010/13	1.681.519	1.358.279	80,8	323.240	19,2
2014/18	1.637.349	1.314.109	80,2	323.240	19,8
dal 2019	1.633.908	1.313.608	80,4	320.300	19,6

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 2005, come già negli esercizi più recenti, l'indicato limite riveste scarso rilievo per la presenza complessivamente marginale 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 sia 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 – sia dalla insoddisfacente qualità di molte relazioni tecniche, o comunque dalla scarsità di dati da esse fornite.

Il rischio di scostamenti a consuntivo rispetto agli importi autorizzati è tuttavia notevolmente attenuato rispetto al periodo anteriore all'entrata in vigore delle nuove regole poste dalla legge n. 246/2002 (c.d. "taglia-spese"), per effetto in particolare della misura di carattere preventivo secondo cui ciascuna legge che comporti nuove o maggiori spese deve indicare espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero, quando non sia possibile determinare con certezza tale limite massimo, le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime. Infine, le eventuali eccedenze di spesa, secondo una prassi ormai consolidatasi, trovano copertura in sede di Legge Finanziaria.

Inoltre, in numerosi casi, in recepimento di condizioni in tal senso poste dalle Commissioni bilancio, sono state introdotte nei testi legislativi clausole di invarianza finanziaria, specie quando nuove funzioni sono state attribuite ad organismi, per lo più ministeriali, già esistenti: un cospicuo esempio al riguardo è offerto dalla legge n. 109 del 25 giugno, che prevede la individuazione e l'organizzazione di strutture di supporto per i nuovi compiti di coordinamento e verifica degli interventi di sviluppo nel Mezzogiorno (art. 1) ed il coordinamento, anche a livello internazionale, delle funzioni di contrasto delle attività illecite lesive della proprietà intellettuale (art. 2), entrambi senza maggiori oneri rispettivamente a carico del bilancio dello Stato e della finanza pubblica.

L'obbligo di indicare espressamente le autorizzazioni di spesa connesse alle singole disposizioni onerose – che persegue il duplice obbiettivo di una maggiore trasparenza delle decisioni di spesa e di una più agevole identificazione delle cause di eventuali eccedenze – è stato generalmente rispettato, salvo eccezioni di rilievo minimo.

La clausola di salvaguardia – anch'essa prevista dalla legge n. 246 del 2002 per i casi in cui la spesa autorizzata non abbia natura di limite massimo – è stata in linea generale correttamente apposta agli stanziamenti di carattere dichiaratamente previsionale, salvo eccezioni di non grande rilievo, puntualmente elencate nelle relazioni quadrimestrali. La più significativa di tali eccezioni è costituita dalla legge n. 160 del 31 luglio, con la quale viene disposto, in conformità all'Accordo di cooperazione del 5 novembre 2003, uno stanziamento di 360 milioni di euro nel periodo 2005-2013 per lo smantellamento dei sommergibili nucleari radiati dalla marina militare russa: qui infatti, pur tenuto conto dell'affermazione contenuta nella

relazione tecnica, secondo cui le ipotesi assunte per il calcolo degli oneri "costituiscono riferimento inderogabile" ai fini dell'attuazione della legge, si rilevano alcune quantificazioni che la relazione tecnica stessa definisce "calcolo previsionale di massima".

Per quanto riguarda le modalità operative, si è seguita anche nel 2005 la prassi - ormai consolidata – di disporre uno specifico monitoraggio della spesa effettiva anche ai fini dell'applicazione dell'art. 11 *ter* comma 7 della legge di contabilità (avviso del Ministro competente e relazione al Parlamento del Ministro dell'economia con assunzione delle conseguenti iniziative legislative) e il ricorso al fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine per far fronte ad eventuali eccedenze, con l'obbligo di trasmissione alle Camere dei relativi decreti.

Tale procedura, più rigorosa e, almeno in teoria, più tempestiva di quella di cui all'art. 11 comma 3 lett. i-*quater* della legge citata – cui in passato si è fatto talvolta riferimento - consente il diretto inserimento nella Legge Finanziaria di norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi per l'attuazione delle quali si verifichino scostamenti rispetto alle previsioni di spesa o d'entrata, ma può essere utilizzata, come è noto, soltanto qualora le spese derivino da interventi di carattere obbligatorio e siano connesse a specifiche tipologie iscritte nell'elenco dei capitoli allegati allo stato di previsione del Ministero dell'economia per i quali il Ministro può autorizzare il riscorso alle risorse stanziate nel Fondo di cui sopra.

Per quanto riguarda le numerose leggi di ratifica di trattati internazionali, in linea generale – e con l'unica eccezione della legge n. 31 del 10 febbraio, in cui l'apposizione della clausola è stata posta come condizione ai sensi dell'art. 81 Cost. dalla Commissione bilancio Senato – la clausola di salvaguardia non è stata apposta nel presupposto che i relativi stanziamenti abbiano natura di tetti di spesa.

Al riguardo, si ripete quanto già osservato nello scorso esercizio, e cioè che l'assunzione dell'obbligo di effettuare in via permanente determinati adempimenti – cui corrisponde una pretesa tutelata dal diritto internazionale – non può consentire eventuali limitazioni agli adempimenti stessi per insufficienza delle risorse stanziate e neppure compensazioni nell'ambito della stessa o delle altre leggi di ratifica.

Va infine segnalata, per la sua peculiare formulazione che costituisce una assoluta novità, la clausola contenuta nell'art. 2 *bis* della già citata legge n. 109 del 25 giugno, di conversione del decreto legge n. 63 del 26 aprile: la norma, nell'estendere ai *referendum* abrogativi le agevolazioni fiscali previste per le altre tipologie elettorali, dispone che in alternativa al procedimento previsto dall'art. 11 *ter* comma 7 della legge di contabilità le amministrazioni

competenti possano ripetere *pro quota* dai soggetti interessati (comitati promotori ed altri legalmente costituiti) le somme eccedenti l'importo dello stanziamento.

Anche se formulata in termini di facoltà e non di obbligo, ed anche se occasionata dalla assoluta mancanza di dati a base della quantificazione dell'onere, la disposizione - comportando un contemperamento del beneficio con le esigenze di bilancio valutate in sede di stanziamento – va nella direzione di un rispetto non soltanto formale dei principi costituzionali a tutela delle tenuta dei conti pubblici.

3. Le tecniche di quantificazione degli oneri.

Anche nel 2005 il quadro complessivo delle tecniche di quantificazione degli oneri non è stato caratterizzato da particolari elementi di novità e continua pertanto a presentare in sostanza 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.

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 allo scopo di pervenire ad una maggiore armonizzazione delle tecniche di compilazione delle relazioni.

Certamente, la crescente presenza di leggi di conversione di decreti legge e di emendamenti apportati ai testi originari in sede di esame parlamentare, che determina spesso una doppia lettura dei testi da parte di ciascuna Camera e pertanto una compilazione affrettata delle relazioni tecniche, richiede un notevole impegno da parte delle Amministrazioni interessate per far fronte in modo tempestivo ed esauriente ai compiti di quantificazione.

Al riguardo, si è segnalato, per la sua capacità di agevolare il lavoro delle Amministrazioni stesse, il modello di relazione tecnica standard pubblicato in allegato alla Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 dicembre 2004, contenente indirizzi per garantire la coerenza programmatica dell'azione di Governo.

Tra i numerosi esempi di insoddisfacenti tecniche di quantificazione (una esauriente rassegna è contenuta nelle relazioni quadrimestrali) può essere qui citata la legge n. 71 del 29 aprile, recante interventi urgenti nel settore agroalimentare. Il decreto legge originario è stato infatti integrato nel corso del procedimento di conversione da numerose disposizioni, non corredate da relazione tecnica, alcune delle quali già modificate in prima lettura secondo le indicazioni della Commissione bilancio Camera: ciò nonostante, tre disposizioni su cui la Commissione stessa aveva reso parere contrario ai sensi dell'art. 81 Cost. sono state mantenute nel testo finale.

Nel corso dell'esame in Commissione bilancio Senato, a seguito di ulteriori osservazioni sulle conseguenze finanziarie di numerose disposizioni, il Governo ha presentato una documentazione contenente chiarimenti formulati dal Ministero delle politiche agricole senza il formale intervento del Ministero dell'economia, che peraltro, secondo quanto dichiarato in sede di discussione dal rappresentante del Governo, sarebbe stato comunque coinvolto nell'esame dei chiarimenti stessi.

Si è al riguardo rilevato che, anche in questa occasione come in numerose altre analoghe, a fronte dei problemi sollevati dal testo ed esposti in modo molto articolato nei documenti di verifica dei Servizi del bilancio, i chiarimenti forniti sono apparsi decisamente meno approfonditi e di conseguenza non sufficienti a consentire il superamento delle numerose perplessità connesse alle effettive conseguenze finanziarie derivanti dalla formulazione delle varie disposizioni.

Inoltre, tra le carenze di carattere generale delle relazioni tecniche, permane 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.

Tra gli esempi del 2005 possono essere citati gli stanziamenti per finalità disparate recati dalla legge n. 58 del 22 aprile, di conversione del d.l. n. 16 del 21 febbraio, che rappresentano tutti dei tetti di spesa. Le relative quantificazioni non sono peraltro supportate da elementi ulteriori rispetto al mero testo legislativo: ciò vale sia per l'istituzione di un fondo per la tutela ambientale (140 milioni), sia per le risorse in favore dei vari corpi di pubblica sicurezza "per specifiche esigenze connesse al mantenimento di elevati standard di ordine pubblico, sicurezza e tutela dell'incolumità pubblica" (110 milioni) e del Corpo della guardia di finanza "per esigenze correnti di funzionamento dei servizi" (20 milioni).

Qualche perplessità hanno infine destato gli aspetti finanziari connessi a talune norme che prevedono l'istituzione di nuovi organi o commissioni, contenute in varie disposizioni legislative ed in particolare nell'ambito della legge n. 80 del 14 maggio, di conversione del d.l. n. 35 del 14 marzo.

Qui infatti l'art. 1 *quater* istituisce l'Alto Commissario per la lotta alla contraffazione, la cui attività, a norma del quarto comma, deve essere svolta senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Tuttavia, in mancanza di relazione tecnica, non si comprende come le ampie attribuzioni in tema di monitoraggio e di coordinamento, anche a livello internazionale (art. 1 comma 11), possano essere espletate senza un ampliamento delle strutture esistenti.

Inoltre, l'art. 12, nel quadro del rafforzamento del settore turistico, istituisce il Comitato nazionale per il turismo e trasforma l'Ente nazionale del turismo (ENIT) in Agenzia.

Né il testo legislativo, né la relazione tecnica danno conto delle modalità di finanziamento di eventuali oneri, che non possono affatto escludersi sia per l'ampiezza dei compiti del Comitato nazionale – che sembrano richiedere dotazioni di personale e di beni strumentali dedicati – sia per i possibili riflessi sul trattamento economico del personale della trasformazione dell'ENIT in Agenzia.

4. Le modalità di copertura.

Dall'allegato prospetto n. 2, che contiene il quadro riassuntivo dei mezzi di copertura utilizzati, risulta che l'incidenza delle coperture a carico degli accantonamenti dei fondi speciali supera di poco il 42 per cento del totale.

Per una più corretta valutazione del dato, va però tenuto conto del fatto che gli stanziamenti per la prosecuzione delle missioni militari all'estero (leggi n. 37 del 18 marzo, n.

39 del 21 marzo e n. 157 e 158 del 31 luglio per un totale di circa 1.200 milioni) sono soltanto formalmente coperti attraverso la riduzione della precedente autorizzazione di spesa recata dall'art. 1 comma 233 della Legge Finanziaria per il 2005: questa autorizzazione di spesa è infatti relativa alla costituzione di un fondo di riserva specificamente destinato alle spese per missioni militari all'estero e alimentato con risorse allocate nel fondo speciale di parte corrente.

L'effettiva incidenza delle coperture a carico dei fondi speciali supera così, sia pure di poco, il 50 per cento del totale.

Il dato, pur così corretto, testimonia comunque, tenuto anche conto della frequente utilizzazione degli accantonamenti in difformità rispetto alle destinazioni originarie, la difficoltà sia di rispettare la programmazione della spesa operata in sede di manovra di bilancio, sia di contenere la spesa stessa entro i limiti, molto ridotti rispetto al passato, delle risorse allocate nei fondi speciali.

L'utilizzazione degli accantonamenti dei fondi speciali non ha dato luogo a particolari osservazioni. Si è tuttavia ripresentata la questione della destinazione dell'accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri, accantonamento che, come è noto, è prioritariamente destinato all'adempimento di obblighi internazionali e che può pertanto essere utilizzato per finalità diverse soltanto se tale utilizzazione non reca pregiudizio all'adempimento di tali obblighi.

Oltre che di una parte degli oneri per l'incentivazione della produttività del personale del Ministero degli affari esteri (legge n. 37 del 18 marzo), si è trattato in particolare delle coperture su tale accantonamento di spese di personale di carattere permanente recate dalla legge n. 168 del 17 agosto, di conversione del decreto legge n. 115 del 30 giugno, derivanti dall'aumento di organico del personale della carriera diplomatica e dallo stanziamento di risorse per il rinnovo del contratto della medesima carriera.

Si è pertanto rilevato che, a dimostrazione della mancanza di pregiudizio all'adempimento degli obblighi cui l'accantonamento è prioritariamente destinato, la sua utilizzazione per finalità diverse dovrebbe essere accompagnata dall'indicazione nella relazione tecnica dell'originaria destinazione delle risorse utilizzate e dei motivi del mancato utilizzo.

La riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa è stata utilizzata in un elevato numero di casi, con una incidenza complessiva, in termini quantitativi – detratte, come si è detto, le spese per la prosecuzione delle missioni militari – pari ad oltre un quinto del totale delle coperture.

Lo spostamento di risorse da una finalità ad un'altra rientra a pieno titolo nella fisiologia del sistema (esso rappresenta del resto una delle tre sole modalità di copertura codificate dalla

legge di contabilità), ma presuppone, oltre ovviamente ad una corretta quantificazione delle nuove esigenze e alla dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti dai quali si attinge, anche e soprattutto accurate indicazioni sui motivi del mancato utilizzo delle risorse per le finalità cui erano originariamente destinate sulla base della legislazione vigente e sulla eventuale presenza di programmi di spesa che possano determinare la necessità di ulteriori stanziamenti.

L'omissione di queste indicazioni – che determina un ulteriore elemento di perplessità sui criteri di quantificazione degli stanziamenti a legislazione vigente – si è ripetuta anche nell'esercizio in esame nella quasi totalità dei casi.

L'omissione stessa appare particolarmente negativa – per la totale assenza di indicazioni sulla finalizzazione a legislazione vigente delle risorse in essi allocate – quando la copertura è effettuata mediante una generica imputazione degli oneri a capitoli-fondo, quali il Fondo per l'occupazione – che, come più volte osservato dalla Corte, sembra aver assunto la valenza di un fondo di riserva e non di uno stanziamento rapportato ad esigenze già individuate -, il Fondo per le aree sottoutilizzate, il Fondo per interventi strutturali di politica economica, il Fondo ordinario per gli enti ed istituzioni di ricerca, il Fondo di solidarietà nazionale per interventi indennizzatori e numerosi altri.

In particolare, si è richiamata l'attenzione sugli aspetti di criticità delle coperture di benefici economici di carattere permanente effettuate (legge n. 43 del 31 marzo) mediante riduzione del Fondo per il finanziamento ordinario delle università, come determinato dalla tab. C della Legge Finanziaria 2005: l'utilizzazione della tab. C a copertura di oneri permanenti di carattere rigido in quanto connessi a diritti soggettivi si pone infatti in contrasto con la stessa ragione d'essere della tab. C, costituita dalla modulabilità degli stanziamenti in essa allocati. Possono essere pertanto rinviati alla tab. C della Legge Finanziaria soltanto gli oneri ultratriennali non ancora determinati nel loro importo (arg. ex art. 11 comma 3 lett. d della legge di contabilità).

Serie perplessità sono poi state espresse circa l'utilizzazione del fondo da ripartire per le esigenze correnti di funzionamento dei servizi dell'Amministrazione (art. 3 comma 151 della Legge Finanziaria per il 2004) a copertura di oneri di personale recati dalla legge n. 89 del 31 maggio e dalla legge n. 168 del 17 agosto: si è infatti osservato che il fondo appare destinato all'integrazione di stanziamenti allocati nelle unità revisionali di base e non alla copertura di nuove spese. Inoltre, trattandosi di oneri di carattere permanente, l'utilizzazione del fondo stesso è sembrata ancora più incongrua.

Del tutto disallineata dalle previsioni della normativa contabile è apparsa infine la copertura di numerosissime disposizioni di spesa – contenute tra l'altro nelle leggi n. 43 del 31

marzo e n. 80 del 14 maggio, nonché nelle leggi n. 88 e 89, entrambe del 31 maggio – mediante riduzione del fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente, disciplinato dall'art. 9-*ter* della legge di contabilità.

Il fondo è infatti finalizzato "a provvedere ad eventuali deficienze delle dotazioni delle unità (previsionali di base), ritenute compatibili con gli obiettivi di finanza pubblica" (art. 9-*ter* comma 2 legge n. 468) e pertanto a fornire integrazioni di fondi in caso di scostamento degli oneri effettivi rispetto a quelli determinati sulla base della legislazione vigente, e non già a coprire nuove spese.

In ogni caso, la riduzione del fondo a copertura di oneri dell'esercizio in corso dovrebbe quanto meno essere subordinata all'indicazione dei motivi per cui si perviene – nella quasi totalità dei casi già nel corso del primo semestre dell'anno – ad una diversa valutazione del rischio di scostamenti sulla cui base era determinato l'importo dello stanziamento.

Per quanto riguarda la copertura di oneri degli esercizi successivi, si ritiene che il fondo stesso sia preordinato a fornire integrazioni di fondi soltanto per l'esercizio in corso, in armonia con la sua natura di fondo di riserva quantificato anno per anno sulla base delle prevedibili esigenze dell'esercizio.

Anche sotto questo profilo, il fondo si appalesa del tutto non compatibile con la copertura di nuove spese pluriennali e permanenti.

Il ricorso di modificazioni legislative che comportano nuove o maggiori entrate è stato utilizzato nell'ambito della legge n. 58 del 22 aprile e della legge n. 80 del 14 maggio.

Nella prima di esse, ingenti oneri di carattere permanente connessi ad interventi per la tutela dell'ambiente, la viabilità e la sicurezza pubblica sono stati coperti con le maggiori entrate derivanti dall'aumento dell'aliquota dell'accisa sulla benzina e sul gasolio usato come carburante. Le relative stime sono apparse corrette, ma è stato rilevato che esse comprendono sia la quota relativa all'incremento dell'accisa che quella relativa all'IVA che grava sull'imponibile: criterio che non è apparso ispirato a principi prudenziali, in quanto presuppone il trasferimento dell'intera accisa sul prezzo di vendita e non tiene conto di una possibile contrazione dei consumi per effetto dell'aumento del prezzo stesso.

Nella seconda, una serie di oneri, anch'essi permanenti, relativi in particolare all'istituzione del sistema d'informazione visti e all'attuazione di deleghe legislative in materia previdenziale è coperta a carico delle maggiori entrate derivanti dalle misure di contrasto all'uso illegale di apparecchi di intrattenimento, dalle modifiche alle percentuali di compensazione dei prodotti agricoli, demandate ad un successivo decreto ministeriale, nonché da due successivi aumenti dell'accisa sui prodotti alcolici.

Prescindendo da talune perplessità sulla congruità delle quantificazioni degli oneri, si è rilevato che la copertura, specie a partire dal 2008, quando gli oneri da sostenere sono valutati in misura sostanzialmente uguale alle maggiori entrate stimate, non appare ispirata a criteri prudenziali, specie per quanto riguarda le entrate derivanti dalle misure di contrasto all'uso illegale di apparecchi da intrattenimento: la quantificazione di tali entrate è stata infatti effettuata sulla base del recupero di tutti gli apparecchi che attualmente operano illegalmente, il cui numero è stato per di più stabilito a seguito di una mera valutazione presuntiva dell'Amministrazione dei monopoli di Stato.

Per quanto riguarda le ulteriori maggiori entrate, non è stato possibile effettuare valutazioni su quelle derivanti dalle modifiche alle percentuali di compensazione dei prodotti agricoli, affidate alla fonte regolamentare, mentre per quanto riguarda l'aumento dell'accisa sui prodotti alcolici la quantificazione è apparsa coerente con i dati di consumo, che però potrebbero essere influenzati negativamente dalla doppia "tranche" di aumenti apportati dalla norma.

Va infine fatto cenno ad alcune forme anomale di copertura di disposizioni onerose.

1) la legge n. 53 del 15 aprile prevede tra l'altro che i Comuni della Campania, che fino al 31 dicembre 2004 hanno conferito rifiuti solidi urbani agli impianti di produzione di combustibili derivati dai rifiuti, certifichino al Commissario straordinario – cui è attribuito anche un potere sostitutivo – l'ammontare delle loro situazioni debitorie derivanti dal conferimento stesso. Sulla base di tali certificazioni, la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. anticipa al Commissario le risorse finanziarie occorrenti per il soddisfacimento dei debiti, subentrando poi al Commissario stesso nella titolarità dei crediti.

Successivamente, i soggetti interessati – o il Commissario in caso di inadempienza – definiscono un piano di rientro di durata massima quadriennale; in caso di mancata attuazione, anche parziale, di tale piano, il Ministero dell'interno opera corrispondenti riduzioni nei trasferimenti erariali spettanti ai Comuni interessati.

Né il testo legislativo, né la relazione tecnica recano una quantificazione, sia pure di massima, dell'onere da sostenere: una stima – ricondotta a valutazioni dell'autorità commissariale – è stata peraltro fornita dal Governo su richiesta della Commissione bilancio della Camera nella misura di circa 160 milioni di euro.

Il meccanismo di finanziamento individuato e la relativa copertura, anche se hanno il pregio di coinvolgere finanziariamente gli enti interessati, responsabilizzandoli, presentano però aspetti di indubbia criticità.

Appare infatti probabile che in molti casi l'attuazione del piano di rientro, che deve comprendere anche gli oneri relativi alle anticipazioni, non si riveli agevole: si renderà allora necessario il ricorso alla clausola di salvaguardia, che impone al Ministero dell'interno di operare riduzioni nei trasferimenti spettanti ai Comuni in misura pari agli scostamenti dal piano di rientro.

Considerato che l'incidenza delle riduzioni sui bilanci degli enti è allo stato non prevedibile per la totale mancanza di indicazioni sulla situazione debitoria dei singoli Comuni e sulle prospettive di praticabilità dei piani di rientro, si pone il problema della sostenibilità da parte degli enti delle riduzioni in relazione alla necessità di assicurare lo svolgimento dei compiti istituzionali.

A questo riguardo, il rappresentante del Governo, in sede di Commissione bilancio, si è limitato ad affermare che i trasferimenti erariali spettanti ai Comuni interessati risultano di capienza adeguata a far fronte agli oneri derivanti dall'esigenza di restituire al CDP le somme erogate a titolo di anticipazione.

Nessun elemento è stato però fornito per valutare se i Comuni interessati resteranno in grado di svolgere i propri compiti istituzionali, alcuni dei quali non sono comunque comprimibili.

2) La legge n. 58 del 22 aprile contiene tra l'altro norme dirette ad assicurare il rinnovo del primo biennio del contratto collettivo 2004/2007 relativo al settore del trasporto pubblico locale.

La relativa copertura è stata effettuata sulla base di una ripartizione dei costi dell'intervento tra lo Stato e le Regioni, frutto di uno specifico accordo. Così, la quota maggiore (200 milioni) è stata assunta a carico dallo Stato a gravare sulle maggiori entrate derivanti dell'aumento dell'accisa sui carburanti; la residua quota di 60 milioni è stata posta invece a carico delle Regioni attraverso la riduzione dei trasferimenti erariali a qualsiasi titolo assegnati a ciascun ente territoriale interessato.

A quest'ultimo proposito, qualche perplessità deriva dal fatto che non sono state individuate le specifiche autorizzazioni di spesa da ridurre, compito questo rinviato ad un successivo accordo. In tale modo, infatti, nella sede legislativa non è stato possibile valutare la congruità dei trasferimenti da decurtare e la sostenibilità della riduzione per gli enti interessati in relazione allo svolgimento dei compiti istituzionali, molti dei quali di carattere obbligatorio.

3) La legge n. 168 del 17 agosto autorizza tra l'altro l'assunzione con contratto a tempo indeterminato di 35.000 unità di personale docente della scuola e di 5.000 unità di personale amministrativo, tecnico e ausiliario.

La copertura dell'onere è effettuata sui risparmi derivanti dal differenziale tra il trattamento economico del personale cessato dal servizio e quello del personale di cui è disposta l'assunzione: anzi, secondo la relazione tecnica, risulterebbe altresì una ingente eccedenza di risparmi.

La modalità di copertura adottata ha dato luogo ad una esauriente disamina in sede di Commissioni bilancio, conclusasi con un parere non ostativo, in cui si è peraltro affermata l'esigenza che le previsioni di spesa siano in futuro costruite scontando la minore spesa relativa alle prevedibili cessazioni di personale.

Il punto fondamentale è quello dei criteri di costruzione del bilancio a legislazione vigente: da un lato si è infatti sostenuto che le previsioni di bilancio, stante il carattere di inderogabilità del servizio scolastico, devono tener conto della sostituzione del personale docente collocato a riposo nell'anno; dall'altro che i relativi risparmi devono essere scontati nelle previsioni stesse, anche perché il criterio dell'inderogabilità non è esclusivo del servizio dell'istruzione, ma anche di altre attività di servizio pubblico.

Al riguardo, si è ritenuto che la rigorosa applicazione del criterio della legislazione vigente avrebbe dovuto condurre all'adeguamento degli stanziamenti alla situazione effettiva delle presenze nell'anno, mentre il mantenimento del livello precedente è assimilabile al criterio delle politiche invariate, non ammesso dall'ordinamento contabile.

4) Infine, la legge n. 43 del 31 marzo autorizza il Ministero dell'economia a concedere la garanzia per il rimborso del capitale e degli interessi su linee di credito attivate, nel limite di 60 milioni, dalla Società Sincrotrone di Trieste S.p.A. con la BEI, prevedendo l'imputazione degli eventuali oneri al fondo spese obbligatorie e d'ordine.

Pur considerato che, secondo quanto rappresentato dal Governo in Commissione bilancio, il coefficiente di rischio dovrebbe essere limitato, si ritiene che in questo, come nei casi analoghi, avrebbero dovuto essere preventivamente reperiti e accantonati dei mezzi di copertura proporzionati appunto al coefficiente di rischio.

Non sono apparsi invece conformi al sistema né il criterio adottato in questa occasione di imputare gli eventuali oneri al fondo spese obbligatorie e d'ordine, né quello adottato in altri casi di inserire la garanzia nell'apposito elenco allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia e di imputare conseguentemente gli oneri stessi all'apposito capitolo di bilancio,

in quanto sia la dotazione del fondo sia quella del capitolo sono determinate sulla base della legislazione vigente.

5. La Legge Finanziaria.

La copertura degli oneri di natura corrente recati dalla Legge Finanziaria è stata operata anche per l'esercizio 2006, come già per i precedenti esercizi 2004 e 2005 e a differenza degli esercizi dal 2000 al 2003, senza far ricorso all'utilizzazione del miglioramento del risparmio pubblico.

Quest'ultimo è stato pertanto destinato nella sua totalità (4.281 milioni di euro), insieme alla differenza tra gli oneri di natura corrente e i relativi mezzi di copertura (7.144 milioni di euro), a costituire un margine a garanzia dell'effettiva copertura degli oneri correnti del 2006, richiesta dall'art 11 comma 5 della legge di contabilità in applicazione dell'art. 81 Cost. Il margine stesso è molto più rilevante nei due successivi esercizi compresi nel bilancio pluriennale, ma va tenuta presente a tale riguardo la ridotta rappresentatività di quest'ultimo.

La copertura degli oneri di natura corrente dell'intero triennio resta così affidata alle risorse fornite dall'articolato della Legge Finanziaria e in parte, in via indiretta, dalla legge n. 248 del 2 dicembre, di conversione del d.l. n. 203 del 30 settembre.

Il margine di garanzia è di tale entità che, pur tenendo conto delle perplessità esposte nelle pagine che precedono sulla congruità della quantificazione delle nuove o maggiori entrate e delle riduzioni di spesa, appare del tutto improbabile una insufficienza delle risorse stesse per la copertura degli oneri di natura corrente previsti dalla Legge Finanziaria.

Le modalità di svolgimento e l'esito della sessione di bilancio hanno ancora una volta posto in evidenza la necessità di una rimeditazione complessiva della vigente normativa contabile e di una ripresa dell'esame dei disegni di legge volti alla sua riforma e al suo superamento, disegni di legge che rappresentano comunque una base di discussione.

Anche per effetto del totale insuccesso dei collegati "fuori sessione" di carattere ordinamentale che, istituiti dalla riforma del 1999, non hanno mai realmente funzionato, le leggi finanziarie e i provvedimenti collegati sono stati via via sovraccaricati per l'inserimento di norme eterogenee.

Il risultato di questo sovraccarico istituzionale e di una mancata tempestiva programmazione del suo contenuto si è tradotto in una Legge Finanziaria che consta di un unico articolo suddiviso in 612 commi, approvata nella sua totalità, come nel precedente esercizio, attraverso una mera mozione di fiducia.

6. I decreti legislativi.

Come indicato nel paragrafo introduttivo, a partire dal primo quadrimestre del 2005 le relazioni quadrimestrali sulle leggi di spesa comprendono anche l'esame dei decreti legislativi pubblicati nel medesimo periodo.

Nel corso del 2005, i decreti legislativi pubblicati sono stati complessivamente 79, di cui 27 attuativi di leggi di delega, 47 attuativi di direttive comunitarie e 5 di attuazione degli statuti speciali delle relative Regioni.

A) Decreti attuativi di leggi di delega

La maggior parte dei decreti in oggetto contiene clausole di neutralità finanziaria apposte a singole disposizioni e/o comunque una clausola di neutralità generale riferita all'intero testo.

In effetti, come risulta dalla disamina contenuta nelle relazioni quadrimestrali, cui si rinvia, in alcuni casi i provvedimenti contengono norme di carattere esclusivamente procedimentale che non determinano conseguenze finanziarie o costituiscono una mera specificazione di attività già previste a legislazione vigente o infine conferiscono potestà discrezionali, come tali vincolate sotto il profilo finanziario alle dotazioni dei relazioni capitoli di bilancio. Sono state inoltre generalmente recepite, salvo eccezioni di non grande rilievo, le ulteriori clausole cautelative – espresse di norma con la locuzione "nei limiti delle risorse allo scopo disponibili" – cui è stato condizionato il parere favorevole espresso dalle commissioni bilancio delle due Camere.

In altri casi – tutti diffusamente esaminati nelle suddette relazioni -, nonostante la disposta invarianza finanziaria, può sorgere qualche problema di copertura, in particolare dall'istituzione di nuovi organi amministrativi o dal conferimento di ulteriori funzioni ad organi già esistenti: in tali casi, infatti, il rinvio all'utilizzazione degli ordinari stanziamenti di bilancio contrasta, almeno in astratto, con la circostanza che gli stanziamenti medesimi sono ovviamente quantificati sulla base della legislazione vigente e non tengono perciò conto del nuovo eventuale onere. Particolare attenzione è stata pertanto dedicata alle fattispecie in cui si è proceduto alla riorganizzazione di interi settori – come quella relativa a modifiche dell'area centrale del Ministero della difesa, disposta dal decreto n. 216 del 6 ottobre – al cui riguardo si è rilevato che, malgrado l'espressa finalità di "realizzare obiettivi di economicità e razionalizzazione delle strutture", la frammentazione degli uffici pubblici determina spesso – almeno nel medio/lungo termine – maggiori spese anche di carattere logistico e che pertanto la concreta esecuzione del disegno normativo richiede la massima vigilanza sotto il profilo delle conseguenze finanziarie.

Aspetti di criticità di maggior rilievo o comunque disposizioni da cui possono derivare conseguenze finanziarie negative hanno poi dato luogo ad una serie di osservazioni, di cui si riassumono qui le principali.

1) *Il decreto n. 30 del 10 febbraio*, con il quale è stato emanato il codice della proprietà industriale, attribuisce tra l'altro l'autonomia finanziaria all'Ufficio italiano brevetti e marchi. La relativa disposizione finanziaria (art. 224) presenta però aspetti non chiari e comunque contraddittori.

Nel primo comma si prevede infatti che l'Ufficio provveda all'assolvimento dei propri compiti con le risorse di bilancio iscritte nello stato di previsione della spesa del Ministero delle attività produttive e con i corrispettivi direttamente riscossi per i servizi resi in materia di proprietà industriale. Nel secondo comma si prevede che il Ministero corrisponda annualmente all'Ufficio europeo dei brevetti "il cinquanta per cento dell'ammontare delle tasse di cui al comma 1".

Sembra pertanto che i "corrispettivi per i servizi resi" consistano nelle "tasse" di cui al comma 2: in tal caso – considerato che attualmente le "tasse" previste per l'attività in argomento sono acquisite all'entrata del bilancio dello Stato –, si avrebbe una minore entrata cui sarebbe necessario fornire adeguata copertura.

Se invece il riferimento alle "tasse" di cui al comma 2 dipendesse soltanto da una infelice formulazione della norma, e le "tasse" stesse continuassero ad essere iscritte all'entrata del bilancio statale, resterebbe comunque il problema della copertura degli oneri per i nuovi compiti attribuiti all'Ufficio, in quanto le "risorse di bilancio iscritte nello stato di previsione della spesa del Ministero delle attività produttive" non potrebbero essere che quelle misurate sulla legislazione vigente: in caso contrario – con un adeguamento cioè delle risorse stesse ai nuovi compiti – si avrebbe una sostanziale copertura a carico del bilancio, non consentita dalle norme vigenti.

2) *Il decreto n. 42 del 28 febbraio 2005, n.42*, disciplina – in attuazione della delega ad adottare uno o più decreti legislativi in materia di società dell'informazione contenuta nell'art. 10, comma 1, della legge n. 229 del 2003 - l'istituzione del sistema pubblico di connettività e della rete internazionale della Pubblica amministrazione.

La legge di delega (art. 21) dispone che dall'esercizio della delega stessa non devono derivare oneri a carico del bilancio dello Stato e il decreto legislativo (art. 18, comma 6) conferma che dalla sua attuazione non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Non si comprende peraltro come tale neutralità finanziaria possa conciliarsi con le disposizioni finanziarie dell'art. 18, secondo cui per il periodo di almeno due anni i costi delle infrastrutture condivise sono a carico del CNIPA a valere sulle risorse già previste nel bilancio dello Stato, mentre al termine di tale periodo una quota dei costi di tali infrastrutture è a carico delle pubbliche amministrazioni relativamente ai servizi da esse utilizzati (l'altra quota è a carico dei fornitori proporzionalmente all'importo dei contratti); per quanto riguarda poi gli oneri derivanti dai collegamenti internazionali, dopo i primi due anni in cui sono a carico del CNIPA essi vengono totalmente posti a carico di ogni singola Amministrazione contraente proporzionalmente ai servizi acquisiti.

Premesso che la relazione tecnica fornisce dati d'insieme sulle risorse iscritte nel bilancio dello Stato utilizzabili a copertura delle spese a carico del CNIPA, ma non fornisce quantificazioni sugli oneri specificamente destinati ad incidere sulle varie autorizzazioni di spesa, né sulla parte degli oneri stessi a carico degli ordinari stanziamenti di bilancio del CNIPA, resta il fatto che nessuna notizia viene fornita sui fondi che saranno utilizzati dalle amministrazioni pubbliche al termine del periodo transitorio e sulla compatibilità di tali oneri con la richiamata clausola di neutralità finanziaria.

3) *Il decreto n. 122 del 20 giugno,* in attuazione della delega contenuta nella legge n. 210 del 2004, detta disposizioni per la tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire, comprensive dell'istituzione e della regolamentazione del relativo Fondo di solidarietà, alimentato da un contributo obbligatorio a carico dei costruttori. Il provvedimento non è corredato di relazione tecnica, nonostante le sue rilevanti implicazioni finanziarie: ciò ha determinato la necessità di presentare in sede di esame presso la Commissione bilancio una ulteriore documentazione, a seguito della quale la Commissione stessa ha formulato alcuni rilievi, soltanto parzialmente accolti in sede di stesura finale.

Sono state infatti inserite nel provvedimento le regole secondo cui l'indennizzo viene assicurato nell'ambito delle risorse del Fondo e agli oneri e spese di gestione si provvede sempre nell'ambito di tali risorse, ma mancano chiare regole sulla limitazione degli indennizzi alle disponibilità finanziarie esistenti. Appare infatti necessaria, in questo come nei frequenti casi analoghi, una disciplina che individui modalità e criteri di graduazione del beneficio in funzione delle risorse disponibili.

Non è stato inoltre quantificato il minor gettito derivante dalla deducibilità dal reddito di impresa del contributo obbligatorio: il Governo si è infatti limitato ad affermare che la traslazione sul prezzo finale dei maggiori costi di esercizio da parte delle imprese determina un effetto compensativo tale da non pregiudicare il gettito complessivo.

4) *Il decreto n. 217 del 13 ottobre*, attuativo della delega contenuta nella legge 30 settembre 2004, n. 252, reca il nuovo ordinamento del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Gli oneri derivanti dalla nuova normativa sono coperti mediante utilizzazione delle risorse predisposte dalla legge di delega e dalla successiva legge n. 89 del 31 maggio 2005 di conversione del decreto legge n. 45 del 31 marzo, nonché dalle risorse aventi carattere di certezza, continuità e stabilità disponibili a regime e destinate all'attuazione dei passaggi di profilo e delle fasce retributive, previsti nel precedente ordinamento di contrattazione privatistica ed ora aboliti. Peraltro, in considerazione della difficoltà di quantificare con certezza *a priori* gli effetti finanziari della normativa stessa soprattutto per la presenza di diritti soggettivi di non agevole riconducibilità a tetti di spesa, sono state inserite, in recepimento di condizioni poste dalle Commissioni bilancio di Camera e Senato, due disposizioni (art. 172 commi 3 e 4), la prima delle quali volta a limitare la spesa alle risorse finanziarie sopra indicate e la seconda relativa all'obbligo di trasmettere al Parlamento entro un anno dalla sua entrata in vigore, una relazione sullo stato di attuazione del decreto anche con riferimento ai profili finanziari.

Sono state comunque manifestate perplessità sulla tenuta delle previsioni di spesa nel medio/lungo periodo per effetto della trasformazione del sistema di avanzamento da ruolo chiuso a ruolo aperto e il conseguente slittamento verso l'alto delle qualifiche attribuite al personale, nonché sulla effettività di tutti i presupposti del parere non ostativo espresso dalla Commissione bilancio del Senato nella seduta del 20 settembre 2005 (completa compensazione degli effetti incrementali sui trattamenti previdenziali e di fine rapporto con i maggiori introiti contributivi, effetti dell'inquadramento del personale sulla sola posizione tabellare restando invariate le indennità di rischio ed operative corrisposte sulla base della carriera e non anche del profilo di appartenenza, ecc.).

5) Particolare attenzione è stata infine dedicata ai quattro decreti pubblicati nell'anno in attuazione della delega per la riforma dell'istruzione pubblica contenuta nella legge n. 53 del 28 marzo 2003.

In primo luogo i *decreti n. 76 e n. 77 del 15 aprile*, dettano norme rispettivamente in tema di diritto-dovere all'istruzione e alla formazione e di alternanza scuola-lavoro. Entrambi sono corredati di relazioni tecniche di buon livello.

Per la copertura del decreto n. 76, premesso che la legge di delega rinvia il finanziamento delle norme in essa contenute, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, a risorse da

iscrivere annualmente nella Legge Finanziaria, viene utilizzata parte delle risorse stanziate dalle leggi finanziarie per il 2004 ed il 2005.

Al riguardo, è stato osservato che, mancando un quadro complessivo delle esigenze finanziarie connesse all'attuazione della delega, non può con certezza valutarsi se gli stanziamenti residui siano sufficienti a coprire le ulteriori finalità della legge delega.

La copertura degli oneri del decreto n. 77, che costituiscono un "tetto di spesa", è posta a carico del Fondo per l'arricchimento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi, istituito dalla legge n. 440 del 1997, alla cui dotazione si provvede annualmente nell'ambito della tab. C allegata alla Legge Finanziaria.

Al riguardo, si è in primo luogo osservato che la copertura si riferisce indistintamente a tutti gli oneri recati dall'articolato, senza perciò indicare per ciascuno intervento la corrispondente autorizzazione di spesa, come richiesto dall'art. 11-*ter* comma 1 della legge di contabilità, ed in secondo luogo che la copertura di una spesa permanente predeterminata nel suo ammontare non si concilia con il requisito della modulabilità che costituisce la caratteristica precipua della tab. C allegata alla Legge Finanziaria.

Il decreto n. 226 del 17 ottobre ha poi determinato le norme generali ed i livelli essenziali delle prestazioni relative al secondo ciclo di istruzione e formazione. La copertura degli oneri è stata effettuata a valere sulle risorse stanziate dalla Legge Finanziaria per il 2005: la legge di delega rinviava infatti a successivi provvedimenti legislativi il reperimento dei finanziamenti per l'attuazione della riforma.

La complessità del disegno normativo e la scarsa specificazione della sua concreta attuazione in relazione alle risorse disponibili a legislazione vigente rendono difficile esprimere una compiuta valutazione della congruità della quantificazione dei nuovi oneri contenuta nel provvedimento in esame. Opportunamente, peraltro, dato che una parte rilevante degli oneri stessi è riferita a spese di personale, il relativo stanziamento, originariamente previsto come tetto di spesa, è stato poi correttamente trasformato in previsione di spesa e corredato pertanto di clausola di salvaguardia ai sensi dell'art. 11-*ter* comma 7 della legge di contabilità.

Sarebbe stato però opportuno – anche per una più completa osservanza della norma in tal senso contenuta nella legge di contabilità (art. 11-*ter* comma 1) – che le spese autorizzate fossero state più specificamente correlate alle singole disposizioni di spesa.

In particolare, le disposizioni potenzialmente suscettibili di pregiudicare il contenimento degli oneri nei limiti stabiliti sono state ravvisate:

- nell'art. 1, comma 15, che dispone la trasformazione degli attuali istituti di istruzione secondaria superiore nei centri polivalenti denominati "campus": la relativa clausola di

neutralità finanziaria, peraltro ben articolata in adesione alla specifica condizione posta in Commissione bilancio, appare infatti contrastare quanto meno con le connesse esigenze organizzative e logistiche;

– nell'art. 3 comma 3, che dispone tra l'altro, nel quinto anno del percorso liceale , l'insegnamento in lingua inglese di una disciplina non linguistica;

- nell'art. 12 comma 1, che prevede, nell'ambito degli ordinari stanziamenti di bilancio, la stipulazione di contratti di diritto privato con esperti qualora le discipline trattate richiedano una specifica professionalità non riconducibile agli ambiti disciplinari per i quali è prevista l'abilitazione all'insegnamento;

- negli articoli da 15 a 22, che stabiliscono una serie di obbiettivi vincolanti che le regioni – cui spetta la competenza esclusiva per i percorsi di istruzione e formazione professionale – dovranno comunque assicurare per la realizzazione degli obbiettivi stessi.

In linea generale, è stata richiamata l'attenzione sul fatto che la diversa articolazione del quadro orario degli insegnamenti (articoli da 4 a 11) potrebbe comportare oneri sia per quanto riguarda il personale docente sia per le spese di funzionamento in relazione a un possibile diverso fabbisogno di strutture.

Inoltre, il carattere di inderogabilità della prestazione del servizio scolastico potrebbe rendere inoperanti i limiti stabiliti, obbligando l'Amministrazione a sostenere ulteriori oneri ovvero a rinunciare, sia pure in parte, ai contenuti di novità della riforma.

Infine, il *decreto n. 227 del 17 ottobre*, ha definito le norme generali in materia di formazione degli insegnanti ai fini dell'accesso all'insegnamento.

Il provvedimento contiene una serie di clausole di invarianza finanziaria, alcune delle quali specificate sulla base delle condizioni poste dalle Commissioni bilancio, che risultano tutte accolte, e due stanziamenti, entrambi strutturati come limiti massimi di spesa.

L'art. 2 del decreto regolamenta i percorsi di formazione iniziale dei docenti e stabilisce che gli oneri per i relativi corsi di laurea magistrale e di diploma accademico di secondo livello, ivi compresi gli esami di Stato, siano totalmente a carico dei corsisti; per quanto riguarda l'adeguamento delle attuali strutture prevede invece uno dei due tetti di spesa sopra indicati, configurato come intervento *una tantum* per gli esercizi 2005 e 2006.

Anche qui, l'assoluta insufficienza degli elementi di valutazione forniti dalla relazione tecnica non ha consentito di superare le perplessità sulla tenuta dei limiti finanziari indicati dalla norma.

B) Decreti attuativi di direttive comunitarie.

Si tratta, come già indicato, di 47 decreti, ventiquattro dei quali attuano deleghe previste dalle leggi comunitarie 2003 e 2004 comprese nell'elenco di cui all'allegato A; tale allegato, come è noto, comprende le direttive i cui schemi di attuazione vengono trasmessi ai competenti organi parlamentari soltanto quando prevedono il ricorso a sanzioni penali. Tuttavia, alcuni decreti, come risulta dalla disamina contenuta nelle relazioni quadrimestrali cui si rinvia, possono presentare aspetti finanziari anche di un certo rilievo. Sarebbe perciò auspicabile che in sede di determinazione del contenuto delle future leggi comunitarie i decreti che determinano oneri fossero comunque sottoposti al parere dei competenti organi parlamentari.

Nel complesso, i decreti in argomento, anche se presentano aspetti finanziari importanti, come il decreto n. 140, che stabilisce le condizioni assistenziali minime da erogare ai richiedenti asilo e ai loro familiari nel territorio nazionale e il decreto n. 143, concernente il regime fiscale applicabile ai pagamenti di interessi e di canoni tra società consociate di Stati membri diversi, non hanno dato luogo – con le eccezioni di seguito indicate – ad osservazioni di particolare rilievo.

1) Il decreto n. 116 che reca disposizioni relative al miglioramento dell'accesso alla giustizia nelle controversie transfrontaliere, assicura il patrocinio a spese dello Stato nei processi civili, anche per controversie di natura commerciale.

L'unico riferimento ad aspetti finanziari contenuto nel decreto è il richiamo (art. 6) agli art. 133 e 134 del d.P.R. 115/2002, in base ai quali il provvedimento che pone a carico della parte soccombente non ammessa al patrocinio la rifusione delle spese processuali dispone che il pagamento sia eseguito a favore dello Stato; in caso di mancato recupero, se la vittoria della causa o la composizione della lite ha messo la parte ammessa al patrocinio in condizione di poter restituire le spese erogate a suo favore, su di queste lo Stato ha diritto di rivalsa.

Come si vede, resta fuori l'ipotesi della soccombenza della parte ammessa al patrocinio: in questi casi, infatti, l'onere resta a carico dello Stato ed è privo di copertura.

2) Il decreto n. 192, relativo al rendimento energetico nell'edilizia, prevede che ad una serie di attività delle amministrazioni centrali e regionali, quali forme di cooperazione, controlli tecnici e documentali, ispezioni, monitoraggio, ecc., si provveda con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente; inoltre le cosiddette misure di accompagnamento previste dall'art. 13 sono fornite di autonomo stanziamento coperto mediante utilizzo di parte delle risorse dell'autorizzazione di spesa del medesimo oggetto contenuta nella legge 239/2004 (art. 1 comma 119 lett.a).

Al riguardo, oltre ad una certa genericità della relazione tecnica sulle modalità attuative dei vari interventi, in particolare di ispezione e controllo, per i quali è disposta la neutralità finanziaria, nessuna notizia è fornita circa gli oneri per la formazione di nuovi operatori per lo sviluppo e la qualificazione di servizi e per la formazione di esperti qualificati e indipendenti a cui affidare il sistema degli accertamenti e delle ispezioni edili ed impiantistiche: a queste ultime attività non sembra infatti possa farsi fronte con le risorse disponibili a legislazione vigente.

I decreti legislativi che attuano direttive elencate nell'allegato B all'art. 1 della legge comunitaria 2003, e pertanto sottoposti al parere delle commissioni parlamentari, sono complessivamente 23. Nella maggior parte di essi è stata apposta la clausola di invarianza finanziaria: in effetti, dall'esame delle disposizioni in essi contenute non emergono elementi in senso contrario, in quanto vi sono degli oneri di prevalente carattere organizzativo a carico delle amministrazioni pubbliche, oneri che appaiono comunque di modesta portata e tali da poter essere assorbiti nella normale operatività delle amministrazioni stesse.

Qualche maggiore perplessità ha peraltro destato il decreto n. 66, relativo all'attuazione della direttiva 2003/17/CE in materia di qualità della benzina e del combustibile diesel, che prevede una serie di adempimenti di natura amministrativa, quali l'elaborazione da parte dell'Agenzia per la protezione dell'ambiente di relazioni annuali sulla qualità dei combustibili, da trasmettere al Parlamento e alla Commissione Europea (art. 7), l'attribuzione alle Agenzie delle dogane e alla Guardia di finanza di compiti d'accertamento delle infrazioni (art. 8, commi 1 e 5) e la istituzione di un sistema nazionale per il monitoraggio della qualità dei combustibili (art. 10, comma 2).

Tutti questi nuovi compiti dovrebbero, a norma dell'art. 10, comma 5, essere svolti "con le risorse umane e strumentali disponibili a legislazione vigente". Nessun ulteriore elemento è fornito al riguardo, tanto più che non si è provveduto alla compilazione di una relazione tecnica, e non è pertanto possibile non avanzare le più ampie riserve sulla effettiva assenza di oneri specie quando il nuovo assetto organizzativo opererà a regime.

ONERI FINANZIARI INDICATI DALLE LEGGI PUBBLICATE NEL 2005

Tavola 1

legge	2003	2004	2005	2006	2007	Oneri pluriennali		Oneri permanenti (a regime)	
317		500.000	500.000	500.000					
321				5.615				5.615	a)
322		24.450		24.450				24.450	b)
323		22.760	22.760	22.760	22.760			22.760	
324		15.080	15.080	15.080	15.080			15.080	
21	436.608.843								
27		512.980	522.600	522.600	522.600			522.600	
28		263.150	263.150	269.320	269.320			269.320	
29		258.720	252.555	258.720	258.720			258.720	
31		1.550.330	1.550.330	1.550.330	1.550.330			1.550.330	
33		356.711.150	297.448.000	44.448.000					
37			299.492.695						
39			342.895.924						
40			10.000.000						
41			362.218	362.218	362.218			362.218	
43		65.000.000	183.169.246	113.849.170	95.293.485	31.273.439	c)	42.924.436	d)
48			247.196	247.196	247.196			247.196	
53			20.000.000						
56		15.500.000	32.594.061	17.394.061	15.394.061			15.394.061	
58			410.000.000	508.070.000	508.070.000			508.070.000	
71			143.890.000	22.000.000	22.000.000				
74		120.000	120.000	120.000	120.000	120.000	e)		
80			859.230.000	1.320.478.000	1.340.300.000	65.000.000	e)	890.220.000	
88			112.500.000	5.500.000	5.500.000	500.000	f)		
89			55.714.095	28.208.585	28.392.260		g)	23.685.460	
91			3.600.000	3.600.000	3.600.000				
92			955.150	955.150	955.150				
94			11.390		11.390			11.390	b)
98			9.510		9.510			9.510	b)
103		11.065		11.065				11.065	b)
104		62.135		62.135				62.135	b)
105			274.070	274.070	294.390			294.390	
107			18.190	18.190	18.190			18.190	
109			7.560.000	7.120.000	7.120.000			7.020.000	
123			3.760.000	3.760.000	3.760.000			3.760.000	
135			15.960		15.960			15.960	b)
136			240.220	240.220	257.950			257.950	

segue Tavola 1

legge	2003	2004	2005	2006	2007	Oneri pluriennali		Oneri permanenti (a regime)	
146			2.400.000	2.400.000	2.400.000			2.400.000	
147			16.585		16.585			16.585	b)
150			17.132.527	33.264.525	33.264.525			33.264.525	
152			6.500.000	7.100.000	7.100.000			6.900.000	
154			5.333.000	5.333.000	5.333.000			5.333.000	
155			13.800.000	4.000.000	1.500.000			1.500.000	
156				3.500.000	2.700.000			2.700.000	
157			346.315.735						
158			237.414.446						
160			8.000.000	44.000.000	44.000.000	44.000.000	h)		
166			260.000	70.000	70.000				
168			136.250.000	42.245.750	32.311.700			19.311.700	
175			1.000.000	2.000.000	2.000.000				
207			7.000	7.000	7.000			7.000	
208			15.000.000						
213		3.240.995	3.240.995	3.240.995	3.240.995			3.240.995	
219			10.168.000	8.260.000	6.194.000			6.194.000	
229			15.200.000	30.000.000	30.000.000			30.000.000	
231			136.738.734	4.772.406	4.540.000			4.540.000	
244			20.700.000	27.200.000	33.200.000			23.200.000	
257					17.685			17.685	a)
258			361.525	377.920	377.920				
Totale	**436.608.843**	**443.792.815**	**3.763.072.947**	**2.297.658.531**	**2.242.633.980**	**140.893.439**		**1.633.658.326**	

a) Onere ogni quattro anni
b) Onere ad anni alterni
c) Di cui € 28.333.439 per il solo anno 2008 e € 2.940.000 annui dal 2008 al 2017
d) Di cui € 18.783.436 a decorrere dal 2009
e) Per il solo 2008
f) A decorrere dal 2008 al 2018.
g) € 395.250 per il 2008 ed € 534.750 per il 2009
h) A decorrere dal 2008 al 2013.

QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA 2005

Tavola 2

	2003	2004	2005	2006	2007	TOTALE	%
FONDI SPECIALI:							
PARTE CORRENTE		6.581.665	640.671.967	823.453.691	733.196.825	2.203.904.148	24,00
C/ CAPITALE	436.608.843	372.211.150	353.373.000	204.371.000	307.904.000	1.674.467.993	18,23
TOTALE FONDI SPECIALI	**436.608.843**	**378.792.815**	**994.044.967**	**1.027.824.691**	**1.041.100.825**	**3.878.372.141**	42,23
RIDUZIONE PRECEDENTE AUTORIZZAZIONE DI SPESA		65.000.000	2.118.527.980	401.763.840	338.397.155	2.923.688.975	31,84
NUOVE O MAGGIORI ENTRATE			441.500.000	784.070.000	779.136.000	2.004.706.000	21,83
ALTRE FORME DI COPERTURA			209.000.000	84.000.000	84.000.000	377.000.000	4,11
TOTALE	**436.608.843**	**443.792.815**	**3.763.072.947**	**2.297.658.531**	**2.242.633.980**	**9.183.767.116**	100,00

TIPOLOGIA DEGLI ONERI FINANZIARI INDICATI DA LEGGI PUBBLICATE NEL 2005

Tavola 3

legge	2003		2004		2005		2006		2007	
	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale
317			500.000		500.000		500.000			
321							5.615			
322			24.450				24.450			
323			22.760		22.760		22.760		22.760	
324			15.080		15.080		15.080		15.080	
21		436.608.843								
27			512.980		522.600		522.600		522.600	
28			263.150		263.150		269.320		269.320	
29			258.720		252.555		258.720		258.720	
31			1.550.330		1.550.330		1.550.330		1.550.330	
33				356.711.150		297.448.000		44.448.000		
37					299.492.695					
39					342.895.924					
40						10.000.000				
41					362.218		362.218		362.218	
43				65.000.000	65.999.246	117.170.000	63.154.170	50.695.000	65.753.485	29.540.000
48					247.196		247.196		247.196	
53						20.000.000				
56				15.500.000	15.094.061	17.500.000	15.394.061	2.000.000	15.394.061	
58					410.000.000		508.070.000		508.070.000	
71					100.000	143.790.000		22.000.000		22.000.000
74			120.000		120.000		120.000		120.000	
80					513.145.000	346.085.000	659.480.000	660.998.000	585.666.000	754.634.000
88					112.500.000		5.500.000		5.500.000	
89					55.714.095		28.208.585		28.392.260	
91					3.600.000		3.600.000		3.600.000	
92					955.150		955.150		955.150	
94					11.390				11.390	
98					9.510				9.510	
103			11.065				11.065			
104			62.135				62.135			
105					274.070		274.070		294.390	
107					18.190		18.190		18.190	
109					7.510.000	50.000	7.020.000	100.000	7.020.000	100.000
123					3.760.000		3.760.000		3.760.000	
135					15.960				15.960	
136					240.220		240.220		257.950	
146					2.400.000		2.400.000		2.400.000	
147					16.585				16.585	
150					17.132.527		33.264.525		33.264.525	
152					6.500.000		7.100.000		7.100.000	
154					5.333.000		5.333.000		5.333.000	

segue Tavola 3

legge	2003		2004		2005		2006		2007	
	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale
155					1.500.000	12.300.000	1.500.000	2.500.000	1.500.000	
156							3.500.000		2.700.000	
157					346.315.735					
158					237.414.446					
160					8.000.000		44.000.000		44.000.000	
166						260.000		70.000		70.000
168					81.000.000	55.250.000	37.245.750	5.000.000	22.311.700	10.000.000
175						1.000.000		2.000.000		2.000.000
207					7.000		7.000		7.000	
208						15.000.000				
213			3.240.995		3.240.995		3.240.995		3.240.995	
219					2.926.000	7.242.000	6.194.000	2.066.000	6.194.000	
229					15.200.000		30.000.000		30.000.000	
231					18.138.734	118.600.000	4.522.406	250.000	4.290.000	250.000
244					20.700.000		27.200.000		33.200.000	
257									17.685	
258					361.525		377.920		377.920	
TOT.		**436.608.843**	**6.581.665**	**437.211.150**	**2.601.377.947**	**1.161.695.000**	**1.505.531.531**	**792.127.000**	**1.424.039.980**	**818.594.000**

Capitolo IV

La gestione del bilancio dello Stato

1. I saldi di bilancio.
2. Gestione dell'entrata.
3. Gestione della spesa
Tavole allegate
APPENDICE: note sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili del rendiconto dell'entrata

1. I saldi di bilancio.

1.1. Premessa.

Nelle precedenti relazioni la Corte ha reiteratamente sottolineato la scarsa significatività del Rendiconto generale dello Stato.

Si tratta di evidenza in parte legata al ridimensionamento del ruolo del bilancio dello Stato, ma in buona misura connessa alla mancata attuazione di alcune delle più rilevanti innovazioni introdotte dalla riforma di bilancio del 1997, a partire dalla struttura dello stesso rendiconto. Rischiano in tale contesto di ripetersi le negative esperienze del passato, che hanno portato alla vanificazione di ogni iniziativa normativa tesa a valorizzare l'utilità del consuntivo.

Nuoce anche alla significatività del rendiconto il 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 – finisce per offuscare gli effettivi andamenti gestori e per sminuire la significatività del confronto fra esercizi finanziari.

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 sfasamento temporale di

contabilizzazione si connetta alla imperfezione dei meccanismi contabili, un allargamento dell'area delle regolazioni riconducibili all'accumulo di debiti fuori bilancio può costituire il modo per eludere il vincolo del saldo netto da finanziare e per pregiudicare la stabilità dei conti.

E' per questo che la Corte ha insistentemente chiesto negli ultimi anni che il rendiconto generale dello Stato, ad essa trasmesso, sia almeno corredato di un documento riassuntivo degli andamenti gestori legati alle partite contabili e debitorie, in cui siano anche esaurientemente indicate le cause della loro formazione che, comunque, mal si concilia con i principi di veridicità ed annualità del bilancio. Sarebbe anche necessario, per evidenti ragioni di trasparenza, l'inserimento di tali poste in specifici autonomi capitoli di bilancio[1].

Resta aperto, inoltre, il problema del passaggio, oggi spesso indecifrabile, dei dati dal rendiconto generale dello Stato al conto economico dello Stato, componente del più generale conto consolidato delle Pubbliche amministrazioni. Anche per tale raccordo sussiste l'esigenza di apposita formale evidenziazione in un allegato tecnico da presentare alla Corte.

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.

Occorre finalmente 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.

Il Rendiconto continua inoltre ad essere parzialmente carente – pur nel progressivo arricchimento del corredo informativo di supporto – di importanti allegati previsti dalla normativa vigente (quali quelli riguardanti la regionalizzazione delle spese in conto capitale; le spese destinate alle Regioni in ritardo di sviluppo; le somme destinate alla ricerca scientifica e tecnologica).

Non è così pienamente salvaguardato il principio di simmetria fra bilancio di previsione e conto consuntivo, essenziale per le analisi sulla gestione annuale.

1.2. Risultati d'insieme e differenziali.

1.2.1. Il saldo netto da finanziare di competenza (35.210 milioni) risulta il più elevato dell'ultimo triennio e peggiora nettamente rispetto al 2004 (-66,4 per cento). Anche il corrispondente saldo di cassa (48.836 milioni) registra un forte scivolamento (-45,4 per cento).

[1] Al pari degli ultimi anni la Ragioneria geneale dello Stato si è limitata a trasmettere una semplice tabella.

Si deteriora in misura ancora più ampia l'indebitamento netto (33.115 milioni sulla competenza e 45.939 milioni sulla cassa), con indici di decremento pari rispettivamente al 116,8 e al 45,9 per cento.

Torna a flettersi il risparmio pubblico sulla competenza (da 15.217 a 1.509 milioni), mentre si aggrava il valore negativo sulla cassa (da 603 a 16.414).

Scontando un ulteriore minor carico per il rimborso delle passività finanziarie, il ricorso al mercato (203.523 milioni) segna una nuova flessione sulla competenza, con un saldo negativo che è il più basso dell'ultimo quinquennio, ma sulla cassa (222.853 milioni) registra un peggioramento del 2,5 per cento.

Si riduce l'avanzo primario sulla competenza (da 39.809 a 35.462 milioni) ed anche di più sulla cassa (da 27.334 a 21.416 milioni).

Scende l'avanzo primario corrente sulla competenza (da 76.181 a 72.180 milioni), mentre il margine positivo sulla cassa si riduce da 60.318 a 53.839 milioni, cioè su un valore prossimo a quello del 2003.

1.2.2. Dopo il miglioramento del precedente esercizio, l'incidenza del saldo netto da finanziare di competenza si riporta sul valore espresso nel 2003 (2,5 per cento); cresce anche la quota del corrispondente saldo di cassa (dal 2,5 al 3,4 per cento).

Un parallelo negativo percorso registra l'indebitamento netto, il cui peso sul Pil risale dall'1,1 al 2,3 per cento sulla competenza e dal 2,1 al 3,2 per cento sulla cassa.

Quasi si azzera la quota del risparmio pubblico sulla competenza (dall'1,1 allo 0,1 per cento), mentre torna ad ampliarsi lo squilibrio delle partite correnti sulla cassa (da un valore prossimo allo zero all'1,2 per cento).

Diminuisce ancora l'avanzo primario di bilancio di competenza (dal 2,9 al 2,5 per cento) ed in pressoché pari misura il corrispondente saldo di cassa (dal 2 all'1,5 per cento).

Si assottiglia ulteriormente l'avanzo primario corrente di competenza (dal 5,6 al 5 per cento); perde quota il relativo saldo di cassa che con il 3,8 per cento espone il risultato peggiore dell'ultimo triennio.

Le risultanze dei saldi sembrano confermare, anche a livello di bilancio dello Stato, la difficile situazione dei conti pubblici alla fine del 2005.

Si fa apparentemente meno preoccupante la gestione dei residui (attivi e passivi).

I residui attivi espongono un balzo del 29,4 per cento (da 116.856 a 151.248 milioni) e raggiungono la soglia più elevata dell'ultimo quadriennio. In prevalenza (52,5 per cento) essi riguardano il comparto tributario (79.343 milioni), mentre la restante quota è pressoché

interamente riconducibile al settore extratributario (71.871 milioni), che presenta nel 2005 una espansione dei resti del 36,7 per cento. Per contro ripiegano leggermente i residui passivi complessivi (da 121.294 a 119.125 milioni), per effetto del calo dei resti relativi al "rimborso delle passività finanziarie" (da 9.266 a 3.334 milioni).

La eccedenza passiva del precedente esercizio si trasforma in un surplus di 32.123 milioni nel conto dei residui. Tale dato, peraltro, non è di per sé tranquillizzante, a causa della netta prevalenza fra i residui attivi delle somme da riscuotere (133.704 milioni), per il 76,3 per cento ereditate dalla gestione dei precedenti esercizi. La reale acquisizione in bilancio di tali somme non è affatto scontata, considerando anche le incongrue modalità di quantificazione degli accertamenti, che di fatto portano ad una loro sistematica sovrastima.

D'altronde, l'86,3 per cento dei residui passivi concerne residui propri, e cioè somme necessariamente destinate a tradursi in pagamenti a carico del bilancio dello Stato.

1.2.3. I risultati differenziali in precedenza illustrati – riassuntivamente esposti nella tavola 1.1 – riflettono i dati ufficiali del rendiconto generale, che includono da anni un cospicuo ammontare di regolazioni contabili sia per le entrate sia per le spese e una serie di partite debitorie sul solo versante passivo.

Al lordo di tali voci, è prospettata anche, nella tavola 1.2, la serie storica dell'avanzo primario e dell'avanzo primario corrente, che – seppure non previsti dalla vigente normativa contabile – hanno ormai assunto un valore fortemente indicativo della sostenibilità della finanza pubblica.

Il diverso peso esercitato sui singoli rendiconti dalle regolazioni contabili e debitorie ne sminuisce la significatività delle risultanze e pone non pochi interrogativi sulla attendibilità dei dati esposti.

1.2.4. La Legge Finanziaria per il 2005 ha fissato rispettivamente in 50.000 e 245.000 milioni – al netto di 7.494 milioni per regolazioni debitorie – i limiti del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato.

Nel progetto di assestamento presentato a giugno 2005 – pur ispirato a criteri restrittivi – il saldo netto da finanziare, nella versione depurata dalle regolazioni debitorie, prospettava un peggioramento di 2.458 milioni (da 48.643 a 51.102 milioni), solo per il 20 per cento imputabile direttamente al provvedimento stesso.

Nella versione al lordo delle regolazioni debitorie il saldo netto da finanziare "aggiornato" saliva a 58.445 milioni.

A fine esercizio le previsioni definitive riguardanti le entrate finali hanno registrato un incremento di 17.614 milioni, sostenuto per il 57,7 per cento dalle entrate correnti (+10.171 milioni) e per il 42,3 per cento dalle entrate in conto capitale (+7.443 milioni).

Sullo sviluppo previsionale delle entrate correnti hanno prevalentemente influito le entrate tributarie (+6.383 milioni), mentre il concorso di quelle extratributarie è stato pari a 3.787 milioni.

Le spese finali, per contro, hanno esposto una variazione accrescitiva di 19.935 milioni, in buona misura riferibile alla parte corrente (15.074 milioni).

Ciò ha determinato il consueto sfondamento in termini previsionali del saldo netto da finanziare, anche se nella misura più ridotta degli ultimi cinque anni.

Il saldo netto da finanziare (35.210 milioni) a consuntivo è rientrato, peraltro, pienamente nei limiti stabiliti, per effetto dei maggiori accertamenti per entrate finali (4.795 milioni) - esclusivamente legati all'evoluzione delle entrate extratributarie (+14.684 milioni) – e delle economie sulla spesa finale (18.440 milioni).

D'altra parte, il ricorso al mercato, grazie anche alle economie registrate nel "rimborso di passività finanziarie" (33.171 milioni), è rimasto, con 203.523 milioni, largamente al di sotto del tetto fissato dalla Legge Finanziaria.

Esiti nettamente migliori rispetto ai dati previsionali, iniziali e finali, mostrano il saldo delle partite correnti (positivo per 1.509 milioni) nonché l'indebitamento netto (16.414 milioni).

Il risultato differenziale costituito dal rapporto tra entrate e spese complessive (c.d. differenza) accusa, invece, un valore negativo di 8.143 milioni, ben superiore a quello delle previsioni definitive (369 milioni).

Tale divario deriva da un ammontare di accensione prestiti (195.380 milioni) inferiore al ricorso al mercato (203.523 milioni).

In termini di cassa il deterioramento dei saldi previsionali, contrariamente al passato, è risultato più contenuto.

A consuntivo poi i risultati differenziali espongono valori nettamente inferiori alle previsioni, per effetto dell'interazione dei maggiori incassi e dei minori pagamenti, che per le partite finali ammonta a 37.204 milioni.

Un ridimensionamento pressoché analogo (35.002 milioni) riguarda l'indebitamento netto; il recupero del saldo delle partite correnti rispetto alle previsioni è pari a 29.736 milioni e quello del ricorso al mercato sfiora i 68.000 milioni.

Il saldo tra entrate e spese complessive (c.d. differenza) espone a consuntivo un valore negativo (27.474 milioni) superiore di tre volte e mezzo a quello del precedente esercizio e che

si confronta con un dato previsionale positivo (1.529 milioni). Ciò dipende da un livello di accensione prestiti (195.380 milioni) inferiore all'importo del ricorso al mercato (222.853 milioni).

All'elevato volume di economie registrato nel 2005, anche se inferiore rispetto al precedente esercizio, si contrappone il fenomeno – in ulteriore discesa – delle eccedenze di spesa sulla competenza a livello di unità previsionali di base (740 milioni a fronte degli 871 del 2004).

Il rendiconto espone, inoltre, uno sfondamento maggiore sulla cassa (799 milioni), mentre marginale risulta il debordo sui residui (2,6 milioni).

Lo sforamento più rilevante rispetto alle previsioni di bilancio si manifesta ancora una volta nel Ministero dell'istruzione, università e ricerca (577 milioni sulla competenza; 527 milioni sulla cassa).

Eccedenze consistenti si evidenziano anche per il Ministero dell'economia e delle finanze (101 milioni su competenza e cassa) e, in misura più contenuta, per il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (29 milioni sulla competenza; 26 sulla cassa).

Per il Ministero della giustizia emerge una eccedenza sulla cassa pari a 141 milioni.

Le eccedenze di spesa, come è stato ripetutamente sottolineato dalla Corte, costituiscono una anomalia programmatica e gestionale che mal si concilia col nuovo modello di bilancio fondato sulle unità previsionali di base.

Va assunta una decisa iniziativa per superare tale situazione non più giustificabile nell'attuale contesto tecnologico.

1.2.5. Rispetto alla versione aggiornata del bilancio assestato 2004, il bilancio programmatico 2005-2007, come definito dalla nota di aggiornamento al DPEF 2005-2008, prevedeva in termini di incidenza sul Pil (al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA):

- una modesta discesa delle entrate tributarie (dal 25,2 al 25 per cento);
- un equivalente decremento delle entrate finali (dal 27,5 al 27,3 per cento);
- la stabilità della spesa corrente al netto degli interessi intorno alla quota del 22,9 per cento;
- una ulteriore diminuzione degli oneri per interessi (dal 5,5 al 5 per cento);
- un ridimensionamento della spesa in conto capitale (dal 3,3 al 2,9 per cento), riconducibile, da un lato, alle previste misure di contenimento e, dall'altro, allo spostamento di alcuni investimenti al di fuori del bilancio dello Stato;

- una flessione di circa un punto percentuale delle spese finali (dal 31,7 al 30,8 per cento).

A consuntivo le entrate finali, al netto dei rimborsi IVA e dell'anticipo dei concessionari, si commisurano a 407.496 milioni (28,8 per cento del Pil). Esse scendono di oltre un punto percentuale nel confronto con il precedente esercizio, che aveva usufruito di un maggior apporto di una tantum.

Esclusi anche gli introiti delle dismissioni destinate al Fondo ammortamento titoli di Stato (4.044 milioni), le entrate finali si cifrano in 403.452 milioni ed esprimono una quota del 28,5 per cento rispetto al Pil, cioè oltre un punto in più dell'obiettivo stabilito.

Sempre al netto delle partite regolatorie le entrate tributarie corrispondono a 353.316 milioni, con un peso sul Pil pari al 24,9 per cento, percentuale pressoché corrispondente al valore programmato. Al loro interno continua a registrarsi una maggiore incidenza sul Pil delle imposte dirette (13,4 per cento) rispetto a quella segnata dalle imposte indirette (12,2 per cento), su cui sono concentrate le regolazioni contabili.

I risultati gestionali della spesa corrispondono sostanzialmente agli obiettivi stabiliti. L'incidenza della spesa corrente al netto degli interessi (22,5 per cento) si ferma circa mezzo punto al di sotto del livello programmatico.

La quota della spesa per interessi, pur in crescita sul dato contabilmente sottostimato dell'anno precedente, risulta allineata alle indicazioni programmatiche.

Supera la soglia prevista la spesa in conto capitale (3,2 per cento).

Gli oneri per operazioni finali sono quasi coincidenti con l'obiettivo assunto (30,7 per cento).

2. Gestione dell'entrata.

2.1. Anomalie e incongruenze nella formazione del rendiconto 2005 dell'entrata.

In sede di esame 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 (i quali 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 2005.

Per quanto riguarda le prime, per l'esercizio finanziario in esame, sono stati rilevati importi con segno negativo per riscossioni residui, resti da versare e resti da riscuotere, come conseguenza di accertamenti inferiori alle riscossioni e di riscossioni inferiori ai versamenti, per la competenza, nonché di residui iniziali inferiori alle riscossioni residui e queste ultime inferiori ai versamenti residui.

Il fenomeno degli importi negativi riguarda principalmente i residui di versamento, ed in particolare il "da versare competenza", che fa registrare discordanze per 209 capitoli/articoli cui corrispondono importi negativi per oltre 3.476 milioni, che per 157 cap/art (con discordanze per –3.373 milioni) si trasformano in dati positivi in consuntivo; il "da versare residui" negativo riguarda 197 capitoli/articoli per –2.828 milioni, in massima parte azzerati in consuntivo (181 cap/art per –2.628 milioni). Per i residui di riscossione il fenomeno appare meno accentuato, sebbene per il "da riscuotere residui" i capitoli/articoli interessati siano 88, ma per un importo negativo complessivamente limitato (–1.001 milioni), peraltro per la totalità azzerato nel rendiconto (il "da riscuotere competenza" negativo interessa solo 24 cap/art per –1,8 milioni).

Relativamente alle anomalie interne al rendiconto, merita particolare attenzione l'emersione di incongruenze non spiegate, costituite, per una serie di voci di bilancio, da insussistenze o da riaccertamenti, e cioè da sopravvenienze passive o attive, dovute alla non corrispondenza fra l'importo dei residui contabilizzati al 31 dicembre 2005 e quello calcolabile tenendo conto delle variazioni verificatesi a seguito della gestione dell'anno partendo dai residui iniziali (sottraendo i versamenti residui ed aggiungendo i residui di competenza). Si tratta di incongruenze endogene al conto consuntivo, in quanto per essere evidenziate non richiedono di dovere fare ricorso ad altri dati che non siano quelli del rendiconto dell'anno. Esse sono probabilmente il frutto dei correttivi automatici impiegati e delle rettifiche ritardatarie successivamente apportate al preconsuntivo.

I capitoli/articoli per i quali nel 2005 risultano riaccertamenti sono 265 (184 nel 2004), per un importo complessivo di +8.657 milioni (+919 milioni nel 2004). Quelli interessati dalle insussistenze sono 267 (361 nel 2004), per un importo complessivo di –2.554 (–41.850 milioni nel 2004). Il saldo è, pertanto, dato da riaccertamenti per un importo totale di +6.103 milioni, di segno invertito rispetto a quello del precedente esercizio finanziario (quando si erano verificate insussistenze per -40.931 milioni).

Ciò che va evidenziato è che l'incongruenza è stata da anni segnalata dalla Corte, ma la sua rilevanza è stata finora sottovalatuta, tant'è che ancora in risposta alle richieste istruttorie per l'esame del rendiconto dell'esercizio finanziario 2005 la R.G.S. si è limitata a far presente, così come aveva già fatto per l'esercizio 2004, che i fenomeni del riaccertamento e

dell'insussistenza di residui "che si verificano tra esercizi finanziari consecutivi...non denotano necessariamente una anomalia contabile, ma possono scaturire dalla normale attività di ricognizione e verifica delle partite pregresse, svolta dagli uffici competenti per la tipologia di entrata". Il problema, come si vede, non sembra che sia stato ancora messo a fuoco. Esso è al tempo stesso più semplice e più preoccupante di quanto ritenuto dalla RGS; non si tratta di incoerenze che emergono fra dati relativi ad esercizi finanziari diversi e che, come osserva la RGS, si potrebbero spiegare con rettifiche introdotte a seguito della normale attività di ricognizione e di verifica delle partite creditorie pregresse. Purtroppo, qui si tratta di una serie di voci di bilancio (532 nel rendiconto 2005 e 545 nel 2004) per le quali il totale dei residui riportato nello stesso rendiconto non corrisponde alla somma algebrica dei dati parziali che concorrono a determinarlo. Infatti, i residui iniziali, sui quali ovviamente si potrebbero riflettere gli effetti dell'eventuale verifica e rettifica delle partite pregresse, costituiscono uno dei dati del rendiconto dell'anno, anche se, naturalmente, corrispondono ai residui finali del precedente esercizio finanziario.

A questo proposito si deve comunque segnalare in positivo che la R.G.S., prendendo atto dell'osservazione formulata dalla Corte, ritiene che per la soluzione della problematica in esame si renderebbe necessaria una disamina delle singole contabilità nelle quali si riscontrano i fenomeni di riaccertamento e di insussistenza che poi si riflettono sul consuntivo, ipotizzando che tale attività – unitamente a quella relativa al mancato aggiornamento delle contabilità ed alle risultanze di segno negativo – possa essere espletata dalle Ragionerie Provinciali dello Stato, la cui missione istituzionale è in via di ridefinizione nell'ambito dell'apposito gruppo di lavoro "Organizzazione dei servizi generali delle R.P.S." recentemente istituito dal Dipartimento.

Sempre tra le anomalie interne al rendiconto, vanno evidenziati persistenti profili di inadeguatezza dei criteri adottati e delle modalità seguite per la riduzione dei residui di riscossione in base al loro grado di esigibilità, pur nella constatazione dei notevoli progressi compiuti rispetto agli scorsi anni in termini di più analitica determinazione delle percentuali di svalutazione da applicare, anche se tuttora senza coinvolgere gli uffici periferici e senza prendere in considerazione le singole partite creditorie, come richiesto dalla legge.

Che la procedura di classificazione dei resti da riscuotere delle entrate tributarie richieda di essere ulteriormente migliorata lo dimostra il fatto stesso che, ancora nel 2005, sono state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, il 57,78 per cento (45,9 e 58,59 rispettivamente nel 2004 e 2003) 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 pari ad appena il 3,67 per cento. Perplessità suscita

altresì la scelta di considerare, per il quinto anno consecutivo, nuovamente di riscossione certa, quantunque ritardata, praticamente il 100 per cento dei residui di competenza.

Per le entrate extra-tributarie, poi, il problema della classificazione dei resti per grado di esigibilità è praticamente ancora all'anno zero. La riscossione netta dei relativi residui, pur risultando positiva, è comunque inferiore a quella delle entrate tributarie (+1,06 per cento a fronte di +6,57 per cento). Resta il fatto che l'ex Ministero del tesoro e le altre Amministrazioni responsabili, diversamente da ciò che accade per il Dipartimento per le Politiche Fiscali, hanno continuato anche quest'anno a classificare i loro residui come di "riscossione certa, quantunque ritardata", in una percentuale del 100 per cento, continuando, in pratica, ad ignorare il problema.

Permane l'anomalia di una percentuale di accertamenti (10 per cento nel 2005, era 9 per cento nell'esercizio finanziario 2004) inutilizzabile a fini del controllo sulla gestione, trattandosi di dati relativi a crediti che non vengono tuttora 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.

L'analisi del rendiconto ha portato anche a riscontrare il mancato superamento di inadeguatezze da tempo segnalate nell'articolazione del bilancio ai fini del monitoraggio e della valutazione delle gestioni dell'entrata, tra cui si possono evidenziare sia le entrate riassegnabili, che le entrate eventuali e diverse.

Le riassegnazioni alla spesa riguardano le somme versate all'entrata entro il 31 ottobre di ciascun esercizio finanziario, nonché quelle versate nell'ultimo bimestre dell'esercizio precedente. Tale sfasamento temporale non consente di seguire adeguatamente il fenomeno, se non a seguito di un attento monitoraggio, a tutt'oggi quasi completamente assente, essendosi la R.G.S. limitata a rilevare le riassegnazioni alla spesa ammontanti per il 2005 a 13.425 milioni. Riguardo alle entrate eventuali e diverse- che per il solo Titolo II sono stimabili per il 2005 in 3.086 milioni di accertamenti e 3.055 di riscossioni di competenza (nel 2004 erano, per entrambe le voci pari a oltre 2.800 milioni) - è emerso dalle indagini svolte e dalle istruttorie condotte ai fini dell'esame di questo, come dei precedenti rendiconti, che le Amministrazioni responsabili non hanno conoscenza dell'incidenza delle diverse fonti di entrata e, nella maggior parte dei casi, non ne conoscono la composizione neppure in termini meramente qualitativi. Le entrate eventuali e diverse sono, peraltro, per la quasi totalità, anche entrate riassegnabili. Nell'uno e nell'altro caso va anche segnalato che la maggior parte di queste entrate sono iscritte in bilancio "per memoria", da una parte rendendo praticamente impossibile le valutazioni relative al raggiungimento di obiettivi non posti, e, dall'altra, inficiando la validità dei raffronti

fra previsioni (per definizione sottostimate anche per l'esclusione del gettito relativo alle entrate riassegnabili ed eventuali e diverse) e risultati di consuntivo (che ricomprendono, invece, gli introiti riferentisi alle stesse tipologie di entrate).

Come riportato nei successivi paragrafi 2.3.3.2 e 2.3.4.2 e compiutamente argomentato al punto 8 a) dell'Appendice al presente capitolo per i capp. 1262 e 3249/4532, la gestione delle entrate riassegnabili può dar luogo a situazioni in cui la spesa prevista è solo parzialmente coperta dall'entrata riassegnata, pur formalmente costituendo quest'ultima l'unica fonte prevista per la copertura.

Solo molto parzialmente e del tutto insoddisfacentemente superato, infine, il tradizionale rilievo sull'esposizione in consuntivo delle riscossioni residui dell'anno cumulate con i versamenti di somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente, derivanti dal 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, con una sopravvalutazione, per il riscosso delle entrate finali, per un importo di 17.095 milioni. Il consuntivo 2005, così come già accaduto nei due esercizi precedenti, espone il dato delle riscossioni nette dei residui, ma non lo fa attraverso una rilevazione contabile diretta, bensì calcolandolo come differenza fra riscossioni lorde residui e importo delle somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente. Si tratta di un metodo seguito da molti anni dalla stessa Corte per evidenziare la rilevanza delle duplicazioni connesse al cumulo delle riscossioni in conto residui, ma che, tuttavia, è inidoneo per determinare quale quota delle riscossioni residui riguardi le riscossioni dell'anno e quale, invece, si riferisca al versamento di somme rimaste da versare da esercizi precedenti.

In ragione di questa carenza, non possono essere determinati gli importi delle pendenze di versamento – corrispondenti a recuperi effettuati sulle riscossioni direttamente dagli enti riscuotitori per aggi e spese sostenute - che restano patologicamente presenti da un anno all'altro in bilancio, in ragione della mancata regolazione contabile dal lato della spesa per l'insufficiente dotazione dei relativi capitoli.

Dalle anomalie ed incongruenze soprarichiamate – e che sono dettagliatamente analizzate ed illustrate in appendice al presente capitolo - emergono evidenti profili di problematicità, e in ogni caso di criticità, in una logica di trasparenza ed ai fini della stessa valutazione dell'attendibilità e dell'affidabilità del consuntivo dell'entrata.

2.2. La manovra di bilancio per il 2005.

La manovra di bilancio per il 2005 (decreto legge n. 282/2004, convertito nella legge n. 307/2004, e legge n. 311/2004 – Finanziaria 2005) prevedeva, per la riduzione dell'indebitamento netto, maggiori entrate nette per 10,5 miliardi, e più precisamente: 16.072 milioni di maggiori e 5.758 di minori entrate, come effetto della Finanziaria, e 192 di gettito netto dovuto al decreto legge collegato.

In particolare il d.l. 282/2004 operava la riallocazione dall'esercizio 2004 all'esercizio 2005 (con scadenze 31 maggio e 30 settembre) del gettito relativo alla seconda ed alla terza rata del condono edilizio, per un importo previsto di 2.215,5 milioni. Il decreto, inoltre, prevedeva altri due interventi di una certa rilevanza: il rinvio al 2006 dell'inizio della restituzione ai concessionari della riscossione delle anticipazioni dagli stessi effettuate in vigenza dell'obbligo del non riscosso per riscosso (258 milioni), ed il differimento dell'applicazione delle disposizioni dell'art. 2 del d.l. n. 168 del 2004 (convertito nella legge n. 191/2004) in materia di determinazione della produzione netta delle banche ai fini IRAP (-65,5 milioni). Non si dispone di dati di consuntivo per quanto riguarda questi due ultimi interventi per i quali erano state avanzate riserve in ordine all'effettiva misura degli effetti di gettito previsti in relazione tecnica.

I versamenti riconducibili al condono edilizio (2.248 milioni) risultano in linea con la previsione di 2.215,5 milioni contenuta nel d.l. 282/2004. Va tuttavia tenuto presente che alla formazione di questo importo hanno contribuito in misura consistente (per 944 milioni) i versamenti effettuati dalle Poste nel primo mese dell'anno e che, essendo relativi al 2004, possono essere considerati solo in termini di cassa (e quindi solo con effetto sul saldo netto da finanziare), e non anche ai fini del calcolo del fabbisogno dell'esercizio 2005 (erano stati, infatti, già portati a riduzione dell'indebitamento netto del 2004), per il quale l'effetto è stimabile, al netto dei 944 milioni, in 1.304 milioni.

Le minori entrate della Finanziaria riguardavano per circa il 74 per cento (4.261 milioni) la riforma fiscale (di cui 4.136 stimati come minor gettito dovuto all'IRPEF) e per il 26 per cento (1.497 milioni) gli sgravi fiscali per le imprese, ed in particolare per l'agricoltura (ulteriore proroga del regime speciale IVA e aliquota IRAP ridotta).

Insieme con il primo modulo di riforma, gli sgravi IRPEF disposti dalla Finanziaria 2005 avrebbero dovuto comportare, nel 2005, una perdita di gettito di 8,3 miliardi. Tali effetti – peraltro in parte consistente (si stima più della metà) compensati dagli aumenti dell'imposizione indiretta prevalentemente a carico delle famiglie – sembrano essere stati riassorbiti, posto che nel 2005 i versamenti IRPEF sono cresciuti di 6.010 milioni.

Anche gli sgravi a favore delle imprese sembrano essere stati riassorbiti dai diversi interventi di ampliamento delle basi imponibili introdotti, posto che l'IRES è cresciuta di 5.931 milioni in termini di accertato, di 5.658 milioni in termini di versamenti di competenza e di 4.763 milioni in termini di versamenti totali. Il saldo netto sembra essere, quindi, di oltre 4 miliardi in termini di aggravio per le imprese, anche se con una ricomposizione a favore degli imprenditori agricoli.

Venendo alle maggiori entrate, queste derivavano per i due terzi (66 per cento) dalle dismissioni di immobili (4 miliardi) e di strade (3 miliardi) e dalla manutenzione straordinaria degli studi di settore (3.558 milioni). Inoltre un peso significativo (7 per cento) era atteso dagli inasprimenti (1.120 milioni) decretati per gli importi fissi di una serie di tributi indiretti, dai maggiori proventi attesi dal comparto giochi (785 milioni, pari al 5 per cento delle maggiori entrate) e dalle accise sui tabacchi lavorati (500 milioni).

Pur evidenziando che per una serie di interventi le previsioni apparivano ancorate a modifiche reali indotte nel sistema impositivo, la Corte aveva tuttavia rilevato una serie di elementi che inducevano in non pochi casi a formulare osservazioni di dubbia fattibilità degli obiettivi di maggiori entrate, in termini sia di probabile sopravvalutazione degli effetti stimati di maggior gettito, sia di ritardo con cui tali effetti avrebbero potuto manifestarsi. Anche se non sempre idonei elementi di riscontro sono rilevabili dai dati di consuntivo, le riserve espresse in sede di valutazione ex ante sembrano trovare in buona parte conferma nei dati del rendiconto.

Per quanto riguarda gli effetti attesi dalla manutenzione straordinaria degli studi di settore che, grazie alla loro revisione ed all'ampliamento della platea dei contribuenti assoggettati, avrebbe dovuto produrre un maggior gettito di circa 3,6 miliardi, di cui 494 milioni per l'IRAP, non sono disponibili specifici dati di consuntivo. L'aumento di gettito nominale registrato, come si è prima visto, per l'IRES, ma anche per l'IRAP (+2.490 milioni per i soli privati), indurrebbe tuttavia a ritenere che un qualche risultato di maggior gettito la manutenzione straordinaria degli studi di settore lo abbia conseguito. Nell'aumento dell'IRES c'è sufficiente capienza per ritenere verosimile il conseguimento a consuntivo anche delle maggiori entrate attese dagli inasprimenti fiscali a carico delle cooperative (465,7 milioni).

Sorprendentemente negativo appare, invece, il bilancio per le imposte indirette: a dispetto degli interventi che avrebbero dovuto assicurare un maggior gettito di 1.120 milioni, si registra per il comparto un calo di 440 milioni.

Altrettanto negativo il riscontro a consuntivo per ciò che riguarda le entrate del comparto giochi, che, nell'aggregato, a fronte di un maggior gettito atteso per 785,5 milioni, fa registrare minori introiti per 1.131 milioni, per effetto del ridimensionamento dei proventi del lotto (-

2.494 milioni), solo in parte compensato dal maggior gettito imputato agli altri giochi ed agli apparecchi di intrattenimento (+1.286 milioni) ed al superenalotto (+78 milioni).

Un insuccesso ancora più rilevante va registrato per le dismissioni immobiliari i cui proventi sono ammontati a 1.536,6 milioni rispetto ai 7.090 previsti dalla manovra, dei quali 3.000 sarebbero dovuti derivare dalla dismissione di strade che, invece, è stata completamente cancellata a seguito della revisione dei criteri contabili adottati da EUROSTAT. Rispetto ai 4.000 milioni attesi dalle dismissioni di immobili, sono stati contabilizzati importi solo per circa 1,5 miliardi, sia per le difficoltà operative emerse, sia, ancora una volta, per i condizionamenti esercitati dalla revisione dei criteri di contabilizzazione in sede europea.

Deludenti i risultati anche per ciò che riguarda l'aumento dell'accisa sui tabacchi lavorati: +37,5 milioni, rispetto ai +500 milioni attesi.

Non si dispone di specifici elementi di valutazione in ordine al gettito a consuntivo degli interventi in materia di contrasto dell'evasione sulle locazioni immobiliari (310,5 milioni), di effetto incrementale del gettito IVA e delle ritenute sugli interessi dovuto agli sgravi IRPEF (362 milioni) e di accelerazione ed inasprimento delle procedure di riscossione coattiva (350 milioni). Per il maggior gettito atteso dalla manutenzione delle procedure di riscossione la capienza è tuttavia teoricamente assicurata dall'aumento di 1.212 milioni delle riscossioni totali delle entrate da accertamento e controllo (+1.233 in termini di relativi versamenti totali). Per ciò che attiene agli effetti indotti dalla riforma, la conferma teorica offerta dall'andamento dell'IVA sugli scambi interni ed intracomunitari (+4.044 milioni in termini di versamenti di competenza e +5.395 di versamenti totali) è – sempre teoricamente – secondo una fonte di dati confermata e secondo un'altra contraddetta dall'andamento delle ritenute sugli interessi e sui redditi di capitale. Il comparto, infatti, fa registrare un contenuto aumento sulla base dei dati del rendiconto[2] (tra +300 e +320 milioni, a seconda della voce di bilancio considerata), ma una consistente diminuzione (-1.055 milioni), in termini di contabilità economica (dati ISTAT).

Riassumendo, sulla base di questo sia pur sommario riscontro, risulta che delle maggiori entrate attese con la manovra finanziaria 2005 almeno la metà (8 miliardi) non è stata realizzata. Non sono disponibili dati per poter verificare quanto del maggior gettito correlato alla manutenzione straordinaria degli studi di settore sia stato effettivamente conseguito.

Anche quest'anno va pertanto sottolineato come la verifica del conseguimento o meno degli obiettivi di finanza pubblica sia resa problematica – per la Corte, ma per chiunque si trovi a dover formulare valutazioni di finanza pubblica – dal fatto che, diversamente da quanto

[2] Categoria economica 1.3.1.3 "imposte su redditi da capitale".

avviene in sede previsionale, a consuntivo non viene reso disponibile, da parte della RGS, un prospetto di quantificazione degli effetti di gettito di ciascuno dei singoli interventi, o quanto meno di quelli principali, introdotti con i provvedimenti della manovra finanziaria di fine anno.

2.3. La gestione delle entrate nel 2005.

2.3.1. Sintesi dei risultati e dei rilievi.

Il dato caratterizzante del Rendiconto delle entrate 2005 è rappresentato da una modestissima crescita nominale degli accertamenti (+1,23 per cento, da 426.769 a 432.034 milioni), che fa seguito a quello registrato nel 2004 (+1,73 per cento), dopo il sostenuto andamento del 2003 (+6,8 per cento). L'insoddisfacente dinamica delle entrate si spiega con la sia pur lieve diminuzione delle entrate tributarie (-0,58%) e con l'ulteriore contrazione delle entrate di Titolo III (-8,34 per cento), dopo il ben più consistente calo del 2004 (-38,76 per cento). Solo la sostenuta crescita delle entrate extra tributarie (+23,49 per cento, da 35.715 a 44.105 milioni) ha impedito che risultasse negativo il risultato complessivo delle entrate finali.

Diversamente dall'esercizio precedente, quando, per le entrate finali, le riscossioni di competenza aumentarono di più rispetto all'accertato (+3,04 per cento rispetto a +1,73 per cento), nel 2005 il riscosso di competenza, a fronte di una sia pur lieve crescita dell'accertato (+1,23 per cento), è anche se di poco, diminuito (-0,93 per cento). Con la conseguenza di una quota di accertamenti riscossi che risulta la più bassa degli ultimi nove anni (92,66 per cento rispetto alla media annua di periodo del 93,84 per cento). In aumento, invece, la riscossione dei residui, sia al lordo del da versare degli esercizi precedenti (+2,06 per cento), sia, ed in misura ben più elevata, al netto (+1.430,77 per cento, da 260 a 3.980 milioni).[3]

Da notare, peraltro, il calo non solo dei versamenti di competenza (-0,51 per cento, a fronte di +3,56 per cento dell'esercizio precedente), ma anche – ed in misura ben più cospicua - dei versamenti residui (-11,20 per cento) e, conseguentemente, dei versamenti totali (-0,93 per cento).

Il peggior andamento delle riscossioni (ed anche dei versamenti) rispetto all'accertato è dovuto principalmente alle entrate tributarie, che fanno registrare una variazione del riscosso di competenza del -1,66 per cento e dei versamenti di competenza del -1,22 per cento, a fronte del calo dello 0,58 per cento dell'accertato. All'allargamento della forbice a sfavore di riscossioni e versamenti rispetto agli accertamenti – ancorché, in questo caso, tutto in positivo – hanno

[3] Si può notare che si tratta di andamenti specularmene opposti a quelli dell'esercizio precedente, quando le riscossioni di competenza erano aumentate più degli accertamenti e le riscossioni residui erano diminuite, sia al lordo, sia – ed in misura ben più elevata – al netto del da versare degli esercizi precedenti.

contribuito le stesse entrate extra tributarie per le quali il pur consistente aumento delle riscossioni e dei versamenti di competenza (rispettivamente +13,22 per cento e +13,34 per cento) è comunque largamente più contenuto di quello degli accertamenti (+23,49 per cento).

Per quanto riguarda le entrate da accertamento e controllo al netto dei condoni, gli accertamenti, dopo il calo dello scorso anno (–14,08 per cento), hanno fatto registrare un forte incremento (+42,11 per cento, da 19.614 a 27.874 milioni). Sia le riscossioni che i versamenti di competenza, già in aumento nell'esercizio finanziario 2004 (rispettivamente +4,31 per cento e +10,11 per cento), sono ulteriormente e consistentemente aumentati nel 2005 (rispettivamente +50,56 per cento e +53,95 per cento), con la conseguenza del miglioramento anche della quota di accertamenti riscossi (da 9,19 per cento nel 2004 a 9,74 per cento nel 2005).

In ragione dell'esaurirsi dell'effetto di svuotamento dovuto al condono, diversamente dallo scorso anno, quando erano invece diminuiti (rispettivamente –9,47 per cento e –17,55 per cento), sono aumentati anche gli importi delle riscossioni (lorde e nette) e dei versamenti residui: le riscossioni al lordo del da versare degli esercizi precedenti sono aumentate del 24,61 per cento, quelle al netto del 103,28 per cento ed i versamenti del 57,41 per cento. Pur restando molto contenuta (1,02 per cento del da riscuotere iniziale riaccertato), la quota dei residui riscossi risulta nel 2005 più elevata di quella dei due precedenti esercizi finanziari 2004 (0,71 per cento) e 2003 (0,65 per cento), ma non del 2002 (1,53 per cento).

Per quanto riguarda i residui, di cui si è già ricordato il miglioramento nel tasso di riscossione al netto dal da versare degli esercizi precedenti, va evidenziata la forte lievitazione del "da riscuotere residui" (da 51.002 a 72.200 milioni), ma anche del "da riscuotere competenza" (da 17.810 a 25.159 milioni). Limitato, invece, l'aumento del "da versare competenza" (da 150 a 169 milioni), mentre il "da versare residui" è diminuito, anche se di poco (da 629 a 588 milioni).

Le variazioni delle entrate rispetto al 2004, sia in aumento che in diminuzione, sono riconducibili ad un numero piuttosto contenuto di capitoli. Limitandoci a considerare il riscosso totale, a spingere le entrate sono stati otto capitoli che hanno fatto registrare un incremento, in valore assoluto, di oltre un miliardo, per complessivi 27.870 milioni[4]. A formare questo importo contribuiscono:

- +6.456 milioni relativi al versamento delle rate dei mutui (+3.970 milioni – cap. 4532) e dei relativi interessi (+2.486 milioni – cap. 3249) erogati dalla Cassa

[4] Altri ventiquattro capitoli fanno registrare variazioni in aumento per meno di 900 e più di 100 milioni, per complessivi 6.683 milioni.

depositi e prestiti trasferiti al M.E.F., da destinare al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali[5]

- +6.229 milioni dalla crescita dell'IRPEF (cap. 1023)
- +5.246 milioni da parte dell'IVA (cap. 1203)
- +5.155 milioni di versamenti derivanti dall'IRES (cap. 1024)
- +2.254 milioni di introiti relativi ad interventi sulla gestione del debito pubblico (cap. 3240)
- +1.571 milioni provenienti dai proventi del condono edilizio (cap. 3307)
- +1.059 milioni dalla crescita del gettito dell'accisa e imposta erariale di consumo sugli oli minerali (cap. 1409).

Come si vede, le entrate straordinarie (interventi sulla gestione del debito pubblico e condono edilizio) e quelle assimilabili a "partite di giro" (i maggiori proventi relativi al versamento delle rate dei mutui destinate al pagamento degli interessi sui buoni fruttiferi postali) ammontano a complessivi 10.181 milioni. Il resto delle maggiori entrate, per complessivi 17,7 miliardi, hanno natura strutturale. Esse si riferiscono, infatti, all'aumento di gettito dei principali tributi (IRPEF, IVA, IRES, accise).

Come viene esaurientemente illustrato nel successivo paragrafo 2.3.4.2 e nell'appendice, problemi particolari sembrano porsi in termini di corrispondenza fra introiti riassegnabili dei capitoli 3249 e 4532 da una parte, e spesa relativa ai capitoli 2221 (pagamento sui buoni postali fruttiferi), 2316 e 9540 dall'altra.

Dal lato delle minori entrate, ci sono dodici capitoli le cui variazioni in diminuzione hanno comportato un impatto negativo di 33.959 milioni in termini di variazione del riscosso totale: -5.321 milioni dai proventi del lotto (cap. 1801), -5.183 milioni dal soppresso obbligo di versamento dell'1,5 per cento delle somme riscosse dalle banche (cap. 1262), -4.735 milioni dall'esaurirsi degli effetti del condono sui tributi diretti (cap. 1171), -3.472 milioni dalla vendita di partecipazioni dello Stato (cap. 4055), -2.943 milioni dall'imposta sostitutiva dell'IRPEF, dell'IRES e dell'IRAP a seguito della rivalutazione dei beni delle imprese (cap. 1182), -2.829 milioni dalle gestioni fuori bilancio del Ministero delle attività produttive (cap. 3610), -2.334 milioni dall'imposta sostitutiva degli utili e plusvalenze (cap. 1182), -1.895 milioni dalla definizione dei ritardati od omessi versamenti di tributi (cap. 1068), -1.882 milioni dalle dismissioni immobiliari (cap. 4057), -1.155 milioni dall'imposta sulle riserve matematiche dei rami vita delle società ed enti che esercitano attività assicurativa (cap. 1148), -1.140 milioni dal

[5] Cap. 2221 della spesa.

recupero di somme di crediti finanziari concessi all'URSS (cap. 3387), e –1.071 milioni dall'esaurirsi degli effetti del condono sui tributi indiretti (cap. 1253).

Riepilogando, quindi, per ciò che riguarda le variazioni in diminuzione, per la maggior parte esse dipendono, come si vede, dal venir meno di entrate varie e una tantum (20.627 milioni), di cui 7.701 milioni per introiti del condono, 5.354 di alienazioni di partecipazioni e di immobili pubblici e 5.277 milioni di imposte sostitutive. Il resto è in larga parte costituito dai minori proventi del lotto (5.321 milioni) e dall'eliminazione dell'entrata apparente costituita dal versamento da parte delle banche dell'1,50 per cento delle somme riscosse nel precedente esercizio finanziario (5.183 milioni).

Come esaurientemente argomentato nel successivo paragrafo 2.3.3.2, le minori entrate per 5.185 milioni del cap. 1262, dovute all'abrogazione del versamento dell'1,5 per cento delle riscossioni delle banche, non producono effetti negativi ai fini dei conti della pubblica amministrazione essendo stati i relativi introiti riclassificati come debito per gli anni precedenti. Esse rilevano, tuttavia, ai fini del conto del bilancio dello Stato, posto che la mancata entrata, che doveva essere versata il penultimo giorno lavorativo dell'anno, era già stata utilizzata per l'effettuazione della regolazione contabile relativa agli importi delle riscossioni 2005 che le banche si erano trattenuti nelle prime settimane dell'anno a recupero del versamento effettuato a fine 2004.

Per quanto riguarda i residui, va evidenziato come, diversamente dall'esercizio finanziario 2004 quando si era riscontrata la tendenza abbastanza omogenea alla diminuzione per tutte e quattro i componenti che concorrono a formare i residui totali, nel 2005 sia diminuito il solo "da versare di competenza" (da 12.634 a 10.853 milioni), mentre sono aumentate le altre tre componenti, con la conseguenza che i residui totali sono passati da 116.856 a 151.248 milioni.

Rispetto al 2004, vanno registrate due altre significative differenze. La prima attiene all'emergere, per la prima volta negli ultimi otto anni, di un importo, sia pur limitato, di riaccertamenti (6.103 milioni), dopo che nel precedente esercizio finanziario si era, invece, registrato un importo record di insussistenze (-40.931 milioni). La seconda riguarda il ritorno ad un livello elevato dell'incidenza sul totale del "da versare residui" (38,13 per cento) dopo il calo che si era progressivamente avuto dal 2000 (49,53 per cento) al 2004 (26,1 per cento).

Sempre per quanto riguarda i residui, resta da valutare in che misura gli stessi si potranno trasformare in incassi. Gli indicatori utilizzabili a tal fine sono, da un lato, il peso - già considerato ad altri fini - che sul totale rappresentano il "da riscuotere residui" e il "da versare residui", e, dall'altro, la quota di residui netti riscossi in percentuale del da riscuotere iniziale

riaccertato. Il significato che può essere attribuito alle rispettive variazioni non è tuttavia univoco, in ragione dei fattori che sono alla base delle variazioni medesime.

Il "da riscuotere residui" è, infatti, diminuito in percentuale del totale da riscuotere, dal 77,24 per cento al 76,27 per cento, per effetto soprattutto del calo dell'indice di riscossione degli accertamenti, e quindi dell'aumento del "da riscuotere di competenza" (da 22.702 a 31.732 milioni). Meno rilevante è stato, invece, l'impatto (3.525 milioni) dovuto all'aumento della quota di residui riscossi (da 0,34 per cento a 3,67 per cento), come risultato dell'esaurirsi dell'impatto del condono fiscale, che aveva prodotto un effetto di svuotamento dei crediti più esigibili.

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 sui cui persistenti profili di inadeguatezza, soprattutto per quanto riguarda le entrate extra tributarie, ci si è già soffermati nel precedente punto 2.1 e sui quali verrà svolta una più puntuale analisi nei successivi paragrafi e nell'appendice al presente capitolo.

Per formulare valutazioni sull'efficienza della gestione del sistema impositivo basate su evidenze di tipo direttamente quantitativo che tengano conto della spesa sostenuta, si è anche elaborato, pur con tutte le cautele con cui l'esercizio deve essere considerato, un *indicatore oneri/risultati,* rapportando ai risultati di gettito dell'Amministrazione nel suo complesso la relativa spesa di funzionamento.

Sulla base dei dati relativi alla spesa del Dipartimento politiche fiscali in termini di impegni effettivi (riportati nel capitolo sul Ministero dell'economia e delle finanze), per il funzionamento dello stesso e per i trasferimenti alle Agenzie (depurati cioè delle voci per i rimborsi delle imposte e le poste correttive[6]), per l'esercizio 2005 il rapporto di tali impegni sugli accertamenti è pari all'1,43 per cento e sulle riscossioni di competenza all'1,54 per cento, a fronte dell'1,41 per cento e dell'1,49 per il 2004, e dell'1,47 e dell'1,57 per il 2003.

Si assiste pertanto ad un leggero peggioramento del rapporto, che segue al miglioramento registrato tra il 2003 ed il 2004, dovuto al fatto che gli impegni tra il 2004 ed il 2005 sono cresciuti del 12,5 per cento (sul complesso di questi impegni è salita la quota destinata al funzionamento del DPF – dal 22,8 al 27,4 per cento – a scapito delle risorse trasferite alle Agenzie fiscali, diminuite dal 77,2 al 72,6 per cento), mentre l'accertato è aumentato solo dell'1,23 per cento ed il riscosso di competenza dello 0,93 per cento.

---

[6] E con esclusione, altresì, delle poste: canoni radiotelevisivi, gestione residui ex dipartimenti ed altre spese.

Nel precedente esercizio finanziario, invece, il rapporto era migliorato, in quanto agli effetti della contrazione degli impegni effettivi (-2,55 per cento, dai 5.631,6 del 2003 ai 5.488,1 del 2004) si erano sommati quelli dell'aumento sia degli accertamenti (+3,36) che del riscosso di competenza (+4,64).

L'incidenza degli oneri naturalmente aumenta in misura significativa se si tiene conto anche della spesa per la Guardia di finanza[7], che, tuttavia, in parte non irrilevante si riferisce a funzioni diverse da quella tributaria (in particolare, polizia giudiziaria, ordine pubblico e contrasto della criminalità organizzata). Considerando, comunque, anche gli impegni effettivi di competenza del Corpo, lievitati del 5,38 per cento rispetto all'esercizio precedente, nel 2005 l'incidenza della spesa risulta rispettivamente pari al 2,21 per cento sull'accertato, ed al 2,38 per cento sul riscosso. Nel 2004 il rapporto era pari al 2,23 per cento in termini di accertato ed al 2,35 per cento in relazione al riscosso di competenza: quindi si registrerebbe un leggero miglioramento in termini di accertato, ma un lieve peggioramento in termini di riscosso.

I risultati di quest'analisi, per il modo necessariamente approssimativo con cui sono state determinate le grandezze da raffrontare, ha, come già premesso, un significato meramente orientativo, ma la significatività è sicuramente maggiore se ci si limita a comparazioni intertemporali, senza tentare raffronti – che risulterebbero molto più arbitrari - tra diverse strutture.

I dati e gli indicatori ricavati dal rendiconto – e sopra sommariamente riepilogati – insieme con i risultati dell'analisi svolta nei precedenti paragrafi e nelle diverse indagini della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato consentono di formulare alcune valutazioni di sintesi sui temi della gestione del sistema impositivo nell'esercizio finanziario 2005:

- sembra scongiurato il rischio che, almeno nel breve termine, le sanatorie fiscali possano portare ad una diminuzione delle entrate ordinarie;
- dopo il condono che, tenuto conto dei risultati finanziari, sembra aver gestito in modo soddisfacente, l'Amministrazione dà l'impressione di essersi saputa riposizionare per riprendere, con una certa efficacia, non solo l'ordinaria attività di gestione, ma anche quella di prevenzione, controllo e repressione dell'evasione, senza tuttavia adottare un approccio realmente innovativo. La lotta all'evasione, infatti, in linea con le migliori pratiche seguite a livello europeo, va vista come un'attività alla quale devono essere applicati i normali canoni di pianificazione

[7] In milioni di euro: 3.363,1 nel 2005, 3.191,5 nel 2004, 2.935,4 nel 2003.

strategica e di controllo di gestione. Con tutte le conseguenze che ciò deve comportare in termini di periodica e sistematica misurazione delle dimensioni, dell'articolazione e della distribuzione delle perdite di gettito, nella fissazione e nella pubblicizzazione di obiettivi e di traguardi di riduzione, di verifica e di pubblica rendicontazione dei risultati conseguiti – tutti passaggi, questi, finora del tutto elusi dalla nostra Amministrazione;

- continua a deludere l'utilizzo che si è finora fatto degli studi di settore che avrebbero dovuto e potuto costituire lo strumento per progressivamente spingere ad un accettabile grado di adempimento spontaneo piccole imprese e lavoratori autonomi la cui particolare numerosità rende per il fisco italiano maggiormente difficile l'attività di accertamento nei loro confronti. Dopo una lunga fase di rodaggio durante la quale l'applicazione degli studi è stata piuttosto blanda, l'efficacia dello strumento aveva finito con l'essere quasi del tutto vanificata dal mancato aggiornamento, prima, e dal condono, poi, oltre che da comportamenti reattivi dei contribuenti, favoriti dall'agevole manipolabilità di alcune variabili. L'aggiornamento operato nel 2005 e nel 2006 offre ora la possibilità di avvalersi degli studi per fissare e conseguire obiettivi di riduzione dell'evasione. Lo strumento, per la cui messa a punto sono stati sostenuti costi notevoli per un lungo periodo di tempo e che ha raggiunto un buon livello di affinamento, non va, quindi, abbandonato, ma piuttosto effettivamente applicato, anche in questo caso fissando e pubblicizzando gli obiettivi di maggior gettito e periodicamente rendicontando sui costi sostenuti e sui risultati conseguiti;
- in questa stessa ottica preoccupano anche i persistenti ritardi dell'Amministrazione nello sfruttare le potenzialità della procedura "stato della riscossione" che - finalmente integrata a regime, a fini non più solo sperimentali ma di ordinario controllo di gestione, con le procedure dell'accertamento e del contenzioso, oltre che con quella di verifica della Guardia di Finanza - potrebbe assicurare il monitoraggio continuativo e sistematico dell'esito dei controlli fiscali, dall'iniziale processo verbale di constatazione, all'emanazione dell'avviso di accertamento, all'eventuale contenzioso ed alla riscossione, spontanea o coattiva;
- le misure di contrasto contenute nella Legge Finanziaria 2005, nonostante qualche non secondaria amputazione rispetto all'originario disegno (a cominciare dalla mancata reintroduzione dell'obbligo di allegazione degli elenchi clienti/fornitori alla dichiarazione telematica IVA e dalla rinuncia all'aggiornamento automatico dei

parametri degli studi di settore) hanno dato un segnale sufficientemente forte della reale volontà di non volere far ricorso a nuovi condoni. Con l'obiettivo di coinvolgere i Comuni nell'attività di accertamento e con la riforma del sistema della riscossione la manovra finanziaria per il 2006 sembra muoversi nella stessa direzione. Contraddizioni sono tuttavia rilevabili nel nuovo concordato associato alla pianificazione fiscale, mentre va segnalato il susseguirsi dei rinvii nella decorrenza, originariamente prevista per il 1° luglio 2005 e progressivamente rinviata al 1° settembre 2006, della possibilità per l'Amministrazione finanziaria - in sostituzione dell'anagrafe dei conti bancari prevista dalla legge 413 del 1991 e mai istituita - di richiedere e di acquisire per posta elettronica informazioni sui rapporti finanziari intrattenuti dai contribuenti assoggettati a controllo;

- sul piano più generale del funzionamento dell'insieme del sistema impositivo, si avverte l'esigenza di una ponderata messa a punto finalizzata a razionalizzare gli istituti sui quali si è negli ultimi anni intervenuti con riforme anche molto incisive, ma che sono tuttavia rimaste incompiute o si sono incrociate con provvedimenti di natura più estemporanea, spesso con effetti di nuove incertezze e di maggiore complessità ai fini degli adempimenti da parte dei contribuenti.

2.3.2. Entrate finali[8].

2.3.2.1. Andamenti generali.

Dopo il modesto aumento, inferiore alla crescita del Pil nominale, registrato nel 2004 (+1,73 per cento), nel 2005 il tasso di crescita degli accertamenti delle entrate finali si è ulteriormente ridotto, fermandosi al +1,23 per cento, con una variazione, in termini assoluti, da 426.769 a 432.034 milioni. Al netto dei rimborsi IVA, dell'anticipo dei concessionari e degli introiti connessi al Fondo Ammortamento Titoli di Stato, le entrate finali salgono da 395.898 a 403.452 milioni (+1,91 per cento) e quelle correnti da 388.831 a 397.421 milioni (+2,21 per cento).

In termini di cassa (versamenti totali), a consuntivo le entrate finali lorde ammontano a 403.746 milioni, segnando una flessione dello 0,9 per cento rispetto al 2004 (407.533 milioni). Le entrate correnti calano dello 0,17 per cento (da 396.541 a 393.672 milioni). Nella versione al netto dei rimborsi IVA, dell'anticipo dei concessionari e degli introiti connessi al Fondo Ammortamento Titoli di Stato, la variazione negativa risulta meno accentuata di quella al lordo di tali poste (-0,3 per cento, a 375.365 milioni).

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

La contenuta dinamica delle entrate finali lorde di competenza dipende dal calo, sia pure contenuto (-0,58 per cento) delle entrate tributarie, e solo marginalmente dai deludenti risultati delle entrate di Titolo III (-8,34 per cento, da 10.992 a 10.075 milioni). Il sostenuto andamento delle entrate extra tributarie (+23,49 per cento, da 35.715 a 44.105 milioni) ha tuttavia consentito di conseguire, come si è visto, un risultato comunque positivo per quanto riguarda il complesso delle entrate finali.

Va peraltro considerato che sull'accertato degli anni precedenti si riflettono – per la prima volta negli ultimi otto anni – riaccertamenti per 6.103 milioni interessanti il conto dei residui, dopo che lo scorso anno, facendo seguito alla brusca, ma temporanea, decelerazione verificatasi nel 2003 (-4.344 milioni), era stato raggiunto il livello record di –40.931 milioni. Ciò che va altresì notato è che a formare l'importo dei riaccertamenti hanno contribuito più le entrate extra tributarie (3.645 milioni) che quelle tributarie (2.459 milioni), mentre per le entrate di titolo III risulta un importo, sia pure molto modesto, di insussistenze (756 mila euro).

Ritornando all'evoluzione degli accertamenti, va evidenziata un ridimensionamento dell'incongruenza, rispetto a quella registrata lo scorso anno, tra accertamenti e previsioni: lo scostamento in positivo fra accertato e previsioni iniziali, che nel 2004 era stato dell'8,99 per cento (superiore alla media del 7,73 per cento del quinquennio 2000-2004) nel 2005 è stato del 5,47 per cento. Quasi annullato, poi, lo scostamento dell'accertato rispetto alle previsioni definitive: +1,12 per cento rispetto al +4,44 per cento del 2004, che risulta non solo largamente inferiore alla media degli ultimi nove anni, ma anche il più basso tra quelli registrati in ciascuno degli esercizi finanziari del periodo.

Gli scostamenti accertato/previsioni delle entrate finali riflettono quelli delle entrate tributarie, che si calcolano in +0,75 per cento per le previsioni iniziali di competenza e in –0,94 per cento per le previsioni definitive. Ampie, invece, sono le differenze per le entrate degli altri due titoli: nel caso delle entrate extra tributarie, lo scostamento dell'accertato rispetto alle previsioni è del 72,06 per cento per le previsioni iniziali e del 49,91 per cento per quelle definitive. Per le entrate patrimoniali gli stessi rapporti sono pari, rispettivamente, al +12,67 per cento ed al –38,51 per cento.

Per le entrate extra tributarie continua, quindi, a risultare rilevante l'impatto di una situazione ben evidenziata dalle indagini di controllo svolte in proposito negli scorsi anni dalla Corte e che è riconducibile ai numerosi capitoli iscritti per memoria, la cui presenza, così come la sottovalutazione delle potenzialità di gettito riferibili ad altri capitoli, è da riconnettere (a parte, naturalmente, il caso delle entrate rassegnabili), meno all'impossibilità oggettiva di formulare una previsione di entrata, e più ad una situazione di non gestione dell'entrata stessa da

parte del Centro di Responsabilità interessato. Diverso il discorso delle entrate di Titolo III, il cui andamento in realtà finisce con il riflettere le decisioni che il Governo prende in corso d'anno per governare la discesa del rapporto debito/Pil tenendo conto della concreta dinamica di tutti gli altri fattori che lo influenzano. Anche se non può non sorprendere che risultino scostamenti notevoli rispetto alle previsioni definitive: la spiegazione sta, evidentemente, nel fatto che spesso le decisioni di alienare vengono assunte senza tenere sufficientemente conto delle crescenti difficoltà che, sul piano attuativo, si incontrano nel portare avanti le operazioni di dismissione di immobili ed anche (per motivi diversi) quelle di privatizzazione.

Diversamente dall'esercizio precedente, quando, per le entrate finali, le riscossioni di competenza aumentarono più dell'accertato (+3,04 per cento a fronte di 1,73 per cento), con il conseguente aumento di oltre un punto percentuale dell'indice di riscossione degli accertamenti (da 93,48 per cento a 94,68 per cento, con un effetto di +5.121 milioni), nel 2005 la quota di accertamenti riscossi si è attestata su un livello (92,66 per cento) che è il più basso degli ultimi nove anni, se si esclude l'eccezione del 2000, quando raggiunse il minimo di 90,70 per cento. Se l'indice di riscossione fosse rimasto lo stesso del 2004, nel 2005 avremmo avuto un riscosso di competenza maggiore di ben 8.727 milioni a quello effettivamente contabilizzato.

In senso opposto hanno, invece, nei due anni giuocato le riscossioni residui che, mentre nel 2004 erano diminuiti sia al lordo (da 22.169 a 20.562 milioni) che al netto (da 2.598 a 260 milioni) del da versare degli anni precedenti, nel 2005 sono, invece, aumentati in entrambi i casi (+424 milioni per le riscossioni lorde e +3.630 milioni per quelle nette). Particolarmente significativo il miglioramento della riscossione netta del da riscuotere iniziale riaccertato, il cui indice (3,67 per cento) è il più elevato degli ultimi sei anni e di gran lunga al di sopra della media degli ultimi otto anni (1,28 per cento).

Il peggior andamento delle riscossioni e dei versamenti rispetto all'accertato riflette quello del titolo I (la cui quota di accertamenti riscossi si riduce dal 96,92 per cento al 95,87 per cento, ma la cui quota di residui netti riscossi passa da –2,27 per cento a +6,57 per cento) e del titolo II (per il quale si riduce sia la cui quota di accertamenti riscossi – da 68,18 per cento a 63,43 per cento – sia la quota di residui netti riscossi – da 2,51 per cento a 1,06 per cento). Sostanzialmente ininfluente l'andamento delle entrate di titolo III, in ragione sia della loro relativa modestia, sia della stabilità degli indici di riscossione – degli accertamenti così come dei residui.

2.3.2.2. La gestione dei residui.

Per quanto riguarda i residui, si è già visto come nell'aggregato delle entrate finali la quota dei residui iniziali riaccertati riscossi al netto delle somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente risulti nel 2005 la più elevata degli ultimi sei anni (3,67 per cento rispetto ad appena 0,34 per cento nel precedente esercizio finanziario ed alla media di 1,28 per cento degli ultimi otto anni).

A livello sia di aggregato di entrate finali che di titolo non emerge per il 2005 il fenomeno delle riscossioni nette negative sui residui, che tuttavia si ripropone a livello di UPB e di capitoli e sulle cui ipotizzabili sottostanti anomalie contabili si sofferma la decisione di parifica. Lo stesso fenomeno, anche ai fini dell'individuazione delle eventuali distorsioni di ordine gestionale, è stato negli scorsi anni oggetto di apposita indagine della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato sulla quale si è già riferito negli scorsi anni[9].

Negli scorsi anni ci si era anche soffermati sulla scarsa trasparenza di una rappresentazione di bilancio che non dava la possibilità di distinguere quanto delle riscossioni residui afferisse alla riscossione nell'esercizio di resti che risultavano da riscuotere all'inizio dell'anno e quanto attenesse 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. Continuando nel trend in discesa iniziato con il 2001, nell'esercizio finanziario 2005 la sopravvalutazione delle somme totali riscosse (17.095 milioni) è comunque minore di quella dei precedenti cinque esercizi (20.302 milioni per l'esercizio finanziario 2004, 19.571 milioni per l'esercizio finanziario 2003, 20.512 milioni per l'esercizio finanziario 2002, 24.480 per il 2001 e 30.069 per il 2000), nonostante l'aumento del "da versare residui" (da 4.462 a 6.689 milioni) e dello stesso totale da versare (da 17.095 a 17.542 milioni).

Due anni fa era stato positivamente segnalato che nel consuntivo 2003 si trovava per la prima volta esplicitato l'importo del riscosso residui[10]. La R.G.S. sembrava aver così dato un seguito positivo ai ripetuti rilievi della Corte, anche se l'aveva fatto, non già attraverso la

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

[10] Va peraltro segnalato che il dato è esplicitamente presente nel solo documento cartaceo, ma non nel sistema informativo R.G.S.-Corte dei conti, attraverso il quale è però naturalmente acquisibile come dato calcolato (come la Corte ha fatto negli scorsi anni).

rilevazione contabile diretta dei relativi dati, ma adottando il metodo di calcolo presuntivo che la stessa Corte aveva applicato negli anni precedenti al solo scopo di evidenziare l'entità delle duplicazioni che risultavano in bilancio. E' di tutta evidenza, infatti, che la determinazione del riscosso residui dell'anno attraverso la semplice operazione aritmetica di sottrarre dal riscosso lordo l'importo delle somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente, pur utile ad evidenziare l'entità della sopravvalutazione del riscosso, non può di *per sè* significare che le somme che dovevano essere versate siano state tutte effettivamente versate e che quindi il riscosso netto equivalga a ciò che è stato riscosso delle somme che erano rimaste da riscuotere all'inizio dell'anno. E' più che probabile, infatti, che nella maggior parte dei casi almeno una parte delle somme che erano rimaste da versare non siano state in realtà versate, per cui il riscosso netto calcolato viene ad essere inferiore al riscosso netto effettivo (riferito ai resti iniziali da riscuotere).

Ciò risulta in ogni caso incontrovertibile per gli ultimi sei esercizi finanziari, posto che l'importo del versamento residui è risultato sempre inferiore alle somme che erano rimaste da versare, per una differenza che va da un massimo di 17.107 milioni nel 2000 ad un minimo di 2.799 milioni nell'esercizio finanziario in esame (-4.202 milioni nel 2004). Ciò vuol dire che, anche nel caso in cui non un solo euro dell'importo del versamento residui derivi dalle nuove riscossioni, circa 2,8 miliardi che erano rimasti da versare a fine 2004 non si sono trasformati in versamenti nel 2005.

Va peraltro osservato che la riduzione dello scarto fra versamento residui e "da versare residui" dei precedenti esercizi è negli ultimi anni dipeso dal progressivo calo dell'importo del da versare contabilizzato alla fine del precedente esercizio finanziario, in termini sia assoluti, sia in rapporto al totale da versare. Il "da versare residui" era progressivamente calato da 12.124 milioni nel 2000 a 8.579 nel 2001, 6.776 nel 2002, 6.106 nel 2003 ed al minimo di 4.461 nel 2004. A conclusione dell'esercizio finanziario 2005, tuttavia, il trend di discesa si è interrotto e l'importo del "da versare residui" è salito a 6.689 milioni, ritornando così al livello del 2002. Esaminando l'andamento in termini relativi, rispetto al massimo del 2000 (49,53 per cento), la quota del "da versare residui" sul totale da versare del 2005 (38,13 per cento) risulta decisamente più bassa, ma è comunque consistente e supera sia la media degli ultimi nove anni (36,71 per cento) sia quella del precedente esercizio finanziario (26,1 per cento). E' pertanto da prevedersi che, in mancanza di misure correttive, l'esercizio finanziario 2006 vedrà nuovamente accrescersi lo scarto negativo fra versamenti residui e "da versare residui" degli esercizi precedenti.

Dell'andamento dei versamenti si è già incidentalmente parlato. A mo' di riepilogo, si può tuttavia evidenziare come i versamenti totali (-0,93 per cento a fronte di +3,43 per cento nel 2004) siano diminuiti rispetto ad una crescita sia pure limitata dell'accertato (+1,23 per cento) ed all'invarianza del riscosso netto dell'anno (-0,03 per cento rispetto a +2,42 per cento nel 2004), come risultato del già analizzato aumento del "da versare residui". In calo anche i versamenti di competenza, ma meno del riscosso di competenza (-0,51 per cento rispetto a -0,93 per cento), con l'effetto di una riduzione del "da versare di competenza" (-14,10 per cento, da 12.634 milioni nel 2004 a 10.853 nel 2005). Più consistente la riduzione dei versamenti residui (-11,20 per cento), con l'effetto, in questo caso, del già evidenziato aumento del "da versare residui" (+49,91 per cento, da 4.462 a 6.689 milioni).

Anche per i residui l'analisi è stata già in larga parte anticipata. Volendo operare un riepilogo sistematico, va evidenziata la tendenza alla diminuzione di tre dei componenti che concorrono a formare i residui totali – "da riscuotere competenza", "da riscuotere residui" e "da versare residui". Fa eccezione il "da versare competenza" il cui importo è, come si è visto, invece diminuito (da 12.634 a 10.853 milioni). in completa difformità rispetto allo scorso anno quando l'unico a far registrare una sia pur limitata diminuzione (da 6.776 a 6.106 milioni, -9,89 per cento) era stato il "da versare residui". Nel 2004 la diminuzione aveva interessato tutte e quattro le componenti, ma con il "da versare residui" nella misura massima (-26,92 per cento). Nel 2005, a parte la riduzione del 14,1 per cento del "da versare competenza", le altre componenti sono aumentate in misura rilevante. L'incremento maggiore si registra per il "da versare residui" (+49,94 per cento); il "da riscuotere competenza" aumenta del 39,78 per cento ed il "da riscuotere residui" del 32,33 per cento. Il totale dei residui attivi subisce conseguentemente un'impennata, passando da 116.856 a 151.248 milioni (+29,43 per cento), e collocandosi sul livello massimo degli ultimi nove anni e della relativa media (117.094).

Rispetto al 2004, vanno registrate due altre significative differenze. La prima attiene alla già evidenziata prevalenza dei riaccertamenti rispetto alle insussistenze per un importo di 6.103 milioni, dopo che per i precedenti sette anni il saldo era sempre stato a favore delle insussistenze, con il massimo registrato proprio nel 2004 (-40.931 milioni). La seconda riguarda anch'essa un'inversione di tendenza: per la prima volta dopo il 2000 è aumentata – e di ben 12 punti percentuali (dal 26,10 per cento al 38,13 per cento) l'incidenza sul totale del "da versare residui". E' diminuita, invece, anche se solo di un punto percentuale (da 77,24 per cento a 76,27 per cento) l'incidenza sul totale del "da riscuotere residui".

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, già

considerato ad altri fini, che sul totale rappresentano il "da riscuotere residui" e il "da versare residui", e, dall'altro, la quota di residui netti riscossi in percentuale del da riscuotere iniziale riaccertato. Il significato che può essere attribuito alle rispettive variazioni non è tuttavia univoco, in ragione dei fattori che sono alla base delle variazioni medesime.

Il "da riscuotere residui", come si è visto, è, infatti, diminuito in percentuale del totale da riscuotere, dal 77,24 per cento al 76,27 per cento, per effetto soprattutto del calo dell'indice di riscossione degli accertamenti, e quindi dell'aumento del "da riscuotere di competenza" (da 22.702 a 31.732 milioni). Meno rilevante è stato, invece, l'impatto (3.525 milioni) dovuto all'aumento della quota di residui riscossi (da 0,34 per cento a 3,67 per cento), come risultato dell'esaurirsi dell'impatto del condono fiscale, che aveva prodotto un effetto di svuotamento dei crediti più esigibili.

Sensibilmente aumentato, rispetto a quello del 2004 (26,10 per cento), ed alla stessa media degli ultimi nove anni (36,71 per cento) - come si è già avuto modo di verificare - il peso del "da versare residui" sul da versare totale (38,13 per cento), che, in termini assoluti, dopo il ridimensionamento fino a 4.462 milioni nel precedente esercizio finanziario, nel 2005 è lievitato a 6.689 milioni. Sia l'aumento verificatosi, sia la dimensione dei residui da versare, sono quasi interamente imputabili alle entrate tributarie, per le quali i residui da versare sono passati da 3.935 nel 2004 a 6.069 milioni nel 2005, senza che se ne conosca, però, la composizione per anno di formazione.

2.3.2.3. La classificazione dei residui per grado di esigibilità.

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 il dato finale esposto nel rendiconto per i residui al 31 dicembre è il risultato di un processo di successive rettifiche ed aggiustamenti operati sulla base di presunzioni e di apprezzamenti prudenziali. Il dato iniziale di partenza rilevato dalle contabilità finali delle Amministrazioni era, infatti, di 20.093 milioni per le somme rimaste da versare e di 264.446 milioni per le somme rimaste da riscuotere. Si tratta di importi significativamente superiori a quelli indicati lo scorso anno (rispettivamente 4.809 e 246.861 milioni) e che hanno subìto rettifiche in aumento (a 23.276 per il da versare ed a 265.492 milioni per il da riscuotere, per un totale di 288.768 milioni) a seguito dell'applicazione della procedura di compensazione che automaticamente azzera gli importi negativi (+2.714 milioni per il da versare e solo +772

milioni per il da riscuotere) e di altre rettifiche minori in diminuzione per le sole somme rimaste da riscuotere (-3 milioni circa).

Il dato finale di consuntivo è stato ottenuto apportando una serie di altri correttivi che includono:

- riduzioni IPO2 (informazioni contabili ritardatarie e "All. 23") per +1.386 milioni ai resti da versare, che sono così aumentati a 24.662 milioni;
- cancellazione, dai resti da riscuotere, dell'importo di 57.320 milioni (come per gli anni precedenti), relativo ai vecchi condoni e ad accertamenti infondati e/o inesigibili dell'ex Ufficio IVA Napoli;
- riduzioni per 74.507 milioni (90.824 nel 2004 e 64.226 nel 2003) richieste dall'Agenzia delle entrate a titolo di riclassificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità.

Come già evidenziato nelle relazioni degli scorsi anni, dando un primo positivo esito ai ripetuti rilievi della Corte sulla inadeguatezza di una classificazione di tipo non analitico, ma meramente lineare e presuntivo, l'Agenzia delle entrate ha fatto presente che le riduzioni vengono ora operate sulla base di apposite analisi volte a quantificare l'importo dei ruoli emessi nei confronti di soggetti falliti. Non sono stati, invece, forniti elementi sui risultati di classificazione analitica potenzialmente collegabili all'entrata a regime, avvenuta a fine 2002, della procedura "stato della riscossione", che, collegando 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 sicuramente facilitare, insieme con il monitoraggio dei risultati dell'attività di accertamento tributario, anche quella di valutazione proprio del grado di esigibilità delle singole partite creditorie[11].

Resta tuttavia il fatto che nel 2005, mostrando un ottimismo ben superiore a quello del precedente esercizio finanziario, sono state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, addirittura il 57,78 per cento (45,9 per cento nel 2004)[12] delle somme rimaste da riscuotere degli esercizi precedenti, quando la riscossione dei residui, al netto delle somme rimaste da versare,

[11] La procedura è stata introdotta con l'art. 2, comma 1, e l'allegato n. 2 del decreto ministeriale del 22 ottobre 1999, che determina, in attuazione del disposto dell'art. 36 del d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112, le modalità di trasmissione all'Agenzia delle entrate, da parte dei Concessionari del servizio nazionale della riscossione, delle informazioni relative allo svolgimento del servizio e all'andamento delle riscossioni effettuate nel mese precedente. Essa consente all'Agenzia delle entrate di conoscere tutte le fasi del ciclo di vita dei c.d. "ruoli post-riforma", cioè emessi a partire dall'anno 2000 (e quindi con modalità telematiche, anziché cartacee) dalla data di formazione del ruolo fino al momento del riversamento effettuato dal concessionario a fronte delle riscossioni conseguite, ovvero – in caso di mancata riscossione – fino a quello della comunicazione di inesigibilità.

[12] L'analoga percentuale era stata di 58,59 per cento nel 2003, 51,77 per cento nel 2002 e 51,60 per cento nel 2001.

sia pure superiore allo 0,34 per cento del 2004 ed alla media dell'1,28 per cento della media degli ultimi otto anni, ha nello stesso 2005 raggiunto appena il 3,67 per cento. Perplessità suscita altresì la scelta di considerare, per il quinto anno consecutivo, nuovamente di riscossione certa, quantunque ritardata, praticamente il 100 per cento dei residui di competenza, dopo che solo nel 1997 e nel 2000 era stato adottato un criterio più realistico, valutando come di riscossione certa, quantunque ritardata, rispettivamente il 78,18 per cento ed il 65,7 per cento del "da riscuotere di competenza". Va infine osservato che, nonostante l'indice di riscossione netta dei residui delle entrate extra tributarie si sia più che dimezzato rispetto al precedente esercizio finanziario (1,06 per cento rispetto a 2,51 per cento), mentre quello delle entrate tributarie è passato da negativo (-2,24 per cento) a significativamente positivo (6,57 per cento), l'ex Ministero del tesoro e le altre Amministrazioni, diversamente, come si è visto, da ciò che accade per il Dipartimento per le Politiche Fiscali, hanno inspiegabilmente continuato anche quest'anno (come fanno peraltro praticamente da sempre, con la parziale eccezione del 1997) a classificare i loro residui come di "riscossione certa, quantunque ritardata", in una percentuale del 100 per cento.

Come si è già visto, l'importo dei residui risultanti al 31.12.2005 è stato determinato dalla R.G.S. tenendo conto, fra l'altro, della riduzione da apportare alle somme iscritte a ruolo e rimaste da riscuotere in conto residui per le entrate finali. indicata dall'Agenzia delle entrate in 74.507 milioni (90.824 nel 2004 e 64.226 nel 2003) a seguito di riclassificazione dei resti medesimi per grado di esigibilità. La riduzione riguarda per 36.206 milioni le entrate tributarie e per 38.302 milioni le entrate extra tributarie (riferentisi alle sanzioni ed agli interessi sulle maggiori imposte accertate, queste ultime contabilizzate, invece, nel titolo I).

La svalutazione è stata operata nella misura del 51,5 per cento, a fronte del 65 per cento del 2004, del 62 per cento del 2003 e del 60% del 2002 e del 2001. A tal proposito va tuttavia precisato che la svalutazione del 2004 ha tenuto conto anche dell'impatto *una tantum* della cancellazione di 5,9[13] miliardi operata per i ruoli oggetto di condono (ex artt. 12 e 16 legge 289/2002). Al netto di questa componente la svalutazione applicata per l'esercizio 2004 risulta pari al 63,4 per cento. Per l'illustrazione e la valutazione critica della metodologia seguita dall'Agenzia delle entrate per la riduzione delle somme iscritte a ruolo e rimaste da riscuotere in conto residui si rinvia al punto 6 dell'Appendice al presente capitolo.

[13] Sulla base di quanto successivamente comunicato alla Corte nel contesto dell'istruttoria in corso sull'indagine sui risultati ed i costi dei condoni programmata dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, la riduzione dei resti da riscuotere per effetto del condono tributario sarebbe stata in realtà non di 5,9, ma di 9,5 miliardi (4,8 miliardi per la rottamazione dei ruoli ai sensi dell'art. 12 e 4,7 miliardi per la definizione ai sensi dell'art. 16 dei ruoli oggetto di lite).

Qui ci si può limitare a richiamare l'osservazione conclusiva che si tratta di una metodologia che, pur non essendo propriamente analitica, così come richiesto per legge, in quanto non si basa sulla valutazione delle singole partite creditorie, appare comunque molto più affidabile della semplice riduzione lineare degli importi complessivi che veniva operata fino a qualche anno fa rifacendosi a mere considerazioni di buon senso e di esperienza.

2.3.2.4. IRAP e addizionali IRPEF.

Nelle entrate finali non sono contabilizzate né l'IRAP, né le addizionali regionale e comunale IRPEF, che sono entrate di pertinenza di Regioni e Comuni, ma per le quali, essendo monitorate dal Dipartimento per le Politiche Fiscali, si dispone dei dati della competenza dal 2002 in avanti.

Come si vede dal prospetto che segue, si tratta di introiti che nel 2005 hanno raggiunto un importo di 43.980 milioni, con un incremento del 5,4 per cento rispetto al 2004 e del 15,3 per cento rispetto all'anno base 2002 (+5.837 milioni la variazione in termini assoluti).

IRAP E ADDIZIONALI IRPEF *(in milioni)*

	2002	2003	2004	2005	variazione 2002-2005 assoluta	%
Addizionale regionale IRPEF	4.975	6.166	6.741	6.430	1.455	29,2
privati	3.015	*3.743*	*3.822*	*3.913*	*898*	*29,8*
amm.ni pubbliche	1.960	*2.423*	*2.919*	*2.517*	*557*	*28,4*
% sul totale	13	14,9	16,1	14,6		
Addizionale comunale IRPEF	1.096	1.571	1.615	1.555	459	41,9
privati	607	*844*	*881*	*909*	*302*	*49,8*
amm.ni pubbliche	489	*727*	*734*	*646*	*157*	*32,1*
% sul totale	2,9	3,8	3,9	3,5		
IRAP	32.072	33.593	33.384	35.995	3.923	12,2
privati	23.689	*24.324*	*23.803*	*26.293*	*2.604*	*11,0*
amm.ni pubbliche	8.383	*9.269*	*9.581*	*9.702*	*1.319*	*15,7*
% sul totale	84,1	81,3	80	81,8		
TOTALE IRAP E ADDIZ: IRPEF	**38.143**	**41.330**	**41.740**	**43.980**	**5.837**	**15,3**

Fonte: MEF- Dipartimento politiche fiscali - Bollettino mensile delle entrate tributarie, vari anni.

Rispetto al 2002, a crescere sono state soprattutto le addizionali IRPEF: quella comunale del 41,9 per cento (da 1.096 a 1.555 milioni) e quella regionale del 29,2 per cento (da 4.975 a 6.430 milioni). L'IRAP è cresciuta molto meno – nel complesso del 12,2 per cento, da 32.072 a 35.995 milioni, ma ancora di meno per quanto riguarda la solo componente privata (+11 per cento, da 23.689 a 26.293 milioni), anche per effetto delle riduzioni di aliquota che le Regioni, in qualche modo in competizione fra loro, hanno riconosciuto ad ampie categorie di contribuenti.

Va peraltro evidenziato che nell'ultimo esercizio finanziario il trend di crescita del gettito delle addizionali ha fatto registrare un'inversione di tendenza, con una flessione, rispetto al 2004, del 4,6 per cento per quanto concerne l'addizionale regionale e del 3,7 per cento quella comunale, evidentemente spiegabile con il gioco degli acconti e dei saldi collegati all'attuazione del secondo modulo di riforma dell'IRPEF. In sostenuto aumento, invece, il gettito IRAP (+7,8 per cento nel complesso e +10,5 per cento per ciò che attiene ai soli contribuenti privati +2.490 in cifra assoluta).

La disaggregazione del gettito complessivo rispetto alla provenienza - soggetti privati o Amministrazioni pubbliche - mostra come una notevole quota (all'incirca il 70 per cento) sia costantemente riconducibile ai versamenti effettuati dai privati, componente che, in valore assoluto, è passata dai circa 27 miliardi del 2002 ai 31 miliardi del 2005, mentre gli introiti relativi alle Amministrazioni pubbliche sono passate dai circa 11 miliardi del 2002 ai circa 13 del 2005.

Più elevata la componente privata per quanto riguarda l'IRAP (73 per cento nel 2005) rispetto alle addizionali (nel 2005, 60,9 per cento per la regionale e 58,5 per cento per la comunale).

Per tutte e tre le fonti di entrate territoriali va evidenziata una crescita differenziale nel 2005 della componente privata rispetto a quella pubblica. Per l'IRAP, la componente privata si è incrementata del 10,5 per cento rispetto ad appena +1,3 per cento di quella di pertinenza delle Amministrazioni pubbliche, evidentemente per effetto degli interventi di ampliamento delle basi imponibili soprattutto di banche, società finanziarie e di imprese del settore energetico e della revisione degli studi di settore, misure alle quali, come si è visto, è ricollegabile anche la crescita dell'IRES.

Un andamento più positivo della componente privata va tuttavia evidenziata anche per le addizionali IRPEF: +2,4 per cento per l'addizionale regionale a carico dei soggetti privati rispetto ad una diminuzione del 13,8 per cento di quella a carico delle Amministrazioni pubbliche. Analoga la forbice anche per l'addizionale comunale: +3,2 per cento rispetto a -12 per cento. Per queste differenze non si dispone di convincenti elementi di spiegazione.

2.3.3. Entrate tributarie (Titolo I).

2.3.3.1. Andamenti generali.

Un primo dato da evidenziare è che, diversamente dagli anni precedenti, le entrate tributarie sono risultate, in termini di accertamenti, quasi in linea, sia con le previsioni iniziali (+0,75 per cento) che con quelle definitive (-0,94 per cento), rispetto a scostamenti medi per gli ultimi nove

anni rispettivamente di +2,93 per cento e +2,17 per cento. Si tratta di differenze molto contenute rispetto a quelle delle entrate degli altri titoli, da una parte, come conseguenza del minor peso relativo che hanno nel Titolo I le voci di bilancio prive di previsioni, ed a dimostrazione, dall'altra, che si tratta di un gettito di cui l'Amministrazione conosce sufficientemente le potenzialità e che è, quindi, meglio in grado di governare, a differenza di quanto accade per questa, ma soprattutto per altre Amministrazioni, per quanto riguarda le entrate extra tributarie e quelle patrimoniali[14].

Diversamente dallo scorso anno, quando alla crescita degli accertamenti (+3,44 per cento) si era accompagnata una crescita anche maggiore del riscosso di competenza (+4,64 per cento) e dei versamenti di competenza (+5,27 per cento), quest'anno al calo dell'accertato (-0,58 per cento, da 380.062 a 377.854 milioni) si è aggiunto un calo ben più sensibile del riscosso di competenza (-1,66 per cento, da 368.369 a 352.252 milioni) ed anche dei versamenti di competenza (-1,22 per cento, da 355.910 a 351.572 milioni). Essendo rimasta invariata la quota degli accertamenti riscossi per le entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione (99,57 per cento rispetto a 99,58 per cento del 2004), ciò si spiega con il notevole ridimensionamento della quota di accertamenti riscossi delle entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo, scesa al 13,92 per cento dal 47,35 per cento del 2003 e dal 43,29 per cento. del 2004. In pratica, venuto a mancare l'apporto aggiuntivo delle entrate da condono, l'indice di riscossione del comparto è ritornato sui livelli ante 2003 (16,38 per cento nel 2002 e 11,81 per cento nel 2001).

2.3.3.2. L'abrogazione del versamento dell'1,5 per cento delle riscossioni delle banche.

Sul gettito delle entrate tributarie 2005 ha negativamente inciso l'abrogazione – disposta, per i motivi prima richiamati, dall'art. 3, comma 28, del d.l. 203/2005 convertito nella legge n. 248/2005 - dell'obbligo di versamento da parte delle banche entro il penultimo giorno lavorativo dell'anno dell'1,5 per cento delle somme riscosse nel 2003, come disposto dal d.l. 10.12.2003, n. 341, convertito nella legge 9 febbraio 2004, n. 31, e dalle modifiche successivamente introdotte con il d.l. 282/2004.[15] e che nel 2005 aveva contabilmente fruttato ben 5.185 milioni. Se il prelievo fosse rimasto in vigore, i versamenti totali delle entrate tributarie sarebbero rimasti sostanzialmente invariati e non diminuiti (di 5.480 milioni).

---

[14] Si vedano, a tal proposito, le conclusioni della già citata indagine sulle possibili disfunzioni gestionali sottostanti ad alcune tipologie delle entrate extra tributarie emerse come "critiche" a seguito delle indagini precedentemente svolte - Indagine programmata dall'Adunanza plenaria della Sezione del controllo con deliberazione n. 15/2000 del 10 febbraio 2000 (n. 2 Gestioni di Entrata).

[15] L'importo è stato contabilizzato nel capitolo 1262, istituito nel dicembre 2003, ed avente per oggetto, appunto, "Versamento dell'1 per cento delle somme riscosse dalle banche, previsto dal d.l. n. 341 del 10/12/2003". L'UPB interessata è la 1.1.20.1 – Altri tributi indiretti – Entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione.

L'abrogazione era tuttavia un atto sostanzialmente dovuto, in relazione al quale questa Corte aveva ripetutamente evidenziato la natura sostanzialmente fittizia dei proventi, da ultimo riclassificati come debito da EUROSTAT. La disponibilità degli importi versati era per l'erario limitata a qualche mese, se non a pochi giorni: il versamento era dovuto il penultimo giorno non lavorativo dell'anno, ma le banche erano autorizzate a recuperare l'intero importo a partire dal primo giorno dell'esercizio finanziario successivo. Con la conseguenza che per i restanti mesi dell'anno la copertura della spesa finiva con l'avvenire attraverso l'indebitamento.

Un problema specifico si pone per l'esercizio finanziario 2005 in quanto la regolazione contabile operata con d.m. del 9 maggio 2005 non ha trovato neppure tardiva e formale copertura, non essendo più avvenuto, a seguito dell'abrogazione del prelievo, l'atteso versamento da parte delle banche il penultimo giorno non lavorativo dell'anno.

Come viene meglio illustrato al punto 8 a) dell'Appendice al presente capitolo, la R.G.S. non ha fornito convincenti chiarimenti al riguardo, essendosi limitata a far rilevare che per i conti della P.A., come peraltro nel passato sostenuto dalla Corte, l'abrogazione del prelievo non ha un impatto negativo in quanto il relativo gettito sarebbe stato classificato come indebitamento da EUROSTAT. Il rilievo della Corte, in realtà, non riguarda i conti della PA, ma il conto del bilancio, per il quale il problema contabile segnalato sicuramente si pone.

2.3.3.3. La gestione dei residui.

Per i residui delle entrate tributarie va fatto un ragionamento analogo a quello prima svolto per i residui del complesso delle entrate finali, il cui andamento è quasi del tutto determinato proprio da quello dei residui delle entrate tributarie. I residui totali, dopo la diminuzione dello scorso anno (77.961 a 64.229 milioni), sono nuovamente aumentati, raggiungendo un livello (79.343 milioni), che è quello massimo degli ultimi sei anni. In termini assoluti, ad aumentare sono stati soprattutto i resti da riscuotere (da 47.836 a 62.594 milioni), mentre i resti da versare hanno fatto registrare un incremento solo marginale (da 16.394 a 16.749 milioni). L'aumento si deve soprattutto al più elevato importo del "da riscuotere residui" (46.992 milioni nel 2005 rispetto a 36.142 nel 2004), ma anche alla maggiore formazione di resti "da riscuotere di competenza" (15.602 nel 2005 rispetto a 11.694 milioni nel 2004) e di resti "da versare residui" (6.069 milioni rispetto a 3.935 nel 2004). In senso opposto hanno influito sia la riduzione del "da versare di competenza" (da 12.458 milioni nel 2004 a 10.680 nel 2005) e l'aumento del grado di riscuotibilità dei residui che, in conseguenza dell'esaurirsi dell'effetto di svuotamento dei crediti più esigibili operato dal condono, è significativamente migliorata, posto che la quota dei residui

riscossi[16] al netto dei resti di versamento dell'anno precedente, dopo il segno negativo (-2,24 per cento) dello scorso anno, è stata del 6,57 per cento, il livello più alto dopo il 1999[17].

In realtà, il dato finale esposto nel rendiconto per i residui tributari al 31 dicembre è il risultato del processo di successive rettifiche ed aggiustamenti prima descritto con riferimento al totale delle entrate finali. Il dato iniziale di partenza rilevato dalle contabilità finali delle Amministrazioni era, in questo caso, di 19.797 milioni per le somme rimaste da versare e di 144.273 milioni per le somme rimaste da riscuotere. Tali importi subivano ulteriori incrementi (a 22.500 per il da versare ed a 145.045 per il da riscuotere, per un totale di 167.544) a seguito dell'applicazione della procedura di compensazione che automaticamente azzera gli importi negativi (+2.709 milioni per il da versare e +772 per il da riscuotere) e di altre rettifiche minori. Il dato finale di consuntivo è stato ottenuto apportando la serie di correttivi prima analizzati: informazioni contabili ritardatarie e caricamento Allegati 23 e 24, cancellazione dai resti da riscuotere dell'importo relativo ai vecchi condoni e ad accertamenti infondati e/o inesigibili dell'ex Ufficio IVA Napoli (46.245 milioni, invariato rispetto al 2004 ed al 2003)[18], riduzioni richieste dall'Agenzia delle entrate a titolo di riclassificazione dei resti da riscuotere per grado di esigibilità (-36.206 milioni, rispetto a -43.289 milioni nel 2004).[19].

La possibilità che i residui finali si trasformino in entrate effettive appare molto remota, in quanto la loro composizione vede tuttora prevalere (in percentuale dei rispettivi aggregati di riferimento) la quota del "da riscuotere residui" (75,07 per cento, rispetto al 75,55 per cento del 2004, al 73,72 per cento del 2003 ed alla media del 74,2 per cento degli ultimi nove anni) ed un nuovo salto nell'incidenza del "da versare residui" (dal 24,01 per cento nel 2004 al 36,23 per cento nel 2005), con un'inversione di tendenza rispetto ai significativi cali che si erano progressivamente registrati a partire dal 2001 (passando dal massimo del 49,51 per cento del 2000 al 24,01 per cento del 2004). Ad un'analoga cautela induce anche la considerazione della comunque perdurante modestia della quota dei residui riscossi al netto del totale da versare dell'anno precedente, in percentuale del da riscuotere iniziale riaccertato (6,57 per cento nel

---

[16] Sul totale delle somme da riscuotere iniziali riaccertate.

[17] Nel 2003 la quota netta dei residui riscossi era stata del 4,78 per cento, ma nel 2002 del -12,15 per cento, dopo che l'anno precedente l'indice, sia pure negativo (-2,3 per cento), aveva fatto registrare un miglioramento rispetto all'esercizio finanziario 2000 (-18,3 per cento).

[18] Non si fa più riferimento alla preliminare cancellazione della partita accisa oli minerali Siracusa per 478.101 milioni di cui si è dato conto fino al rendiconto 2004.

[19] A tal proposito va evidenziato che, come si è prima detto, la riduzione globalmente operata è stata di 74.507 milioni (90.824 milioni nel 2004) e le voci di bilancio al quale la svalutazione del 51,5 per cento (65 per cento nel 2004) è stata applicata ammontano a 144,7 miliardi (139,7 miliardi nel 2004), riguardando, come si dirà meglio in seguito, anche capitoli/articoli fino al 1999 inclusi nel Titolo I, ma ricompresi a decorrere dal 2000 nel Titolo II e relativi alle sanzioni riferite alla maggiore imposta accertata a seguito degli accertamenti tributari (che continua ad essere imputata al Titolo I).

2005, ma era stata del -2,24 per cento nel 2004, del +4,78 per cento nel 2003, del -12,15 per cento nel 2002, del -2,3 per cento nel 2001 e del -18,3 per cento nel 2000). Negli ultimi otto anni la media della quota dei residui riscossi è stata negativa: -0,76 per cento[20]. La modestia degli importi riscossi sui residui appare tanto più evidente se si tiene conto che l'iscrizione in bilancio dei resti da riscuotere avviene sulla base sia delle riduzioni e della classificazione per grado di esigibilità di cui si è detto, ma anche della implicita contabilizzazione di riaccertamenti e di insussistenze di natura imprecisata, oggetto di specifica analisi in sede di *audit* finanziario – contabile, che, per il 2005 ammonta a +2.459 milioni, dopo che per tutti i sette precedenti gli esercizi finanziari avevano prevalso le insussistenze (con un massimo di –23.111 nel 2004).

Utili elementi di valutazione si ricavano anche analizzando l'andamento dei residui per UPB. Dei residui totali imputati al Titolo I (79.343 milioni), va notato come sul totale da riscuotere (62.594 milioni) quelli da accertamento e controllo (55.430 milioni) incidono, come era da attendersi, in misura rilevante (88,55 per cento), con una significativa crescita rispetto al precedente esercizio finanziario, quando l'analogo importo si era attestato a 40.862 milioni ed a 85,42 per cento in termini relativi. L'importo salirebbe a ben 97.359 milioni se ci riferissimo all'aggregato ricalcolato secondo la metodologia precedentemente illustrata[21]:

Dopo il 2003, anche l'esercizio 2005 fa registrare per le entrate da accertamento e controllo del Titolo I l'emersione, per la seconda volta a partire dal 1998, di una sopravvenienza attiva (riaccertamenti), anche se del contenuto importo di 1.296 milioni (351 milioni nel 2003, ma –19.232 milioni nel 2004). Essendo positivo anche il saldo delle sopravvenienze della componente relativa all'attività ordinaria di gestione (1.164 milioni), per il complesso delle entrate tributarie si registrano nel 2005 sopravvenienze attive (riaccertamenti) pari a 2.459 milioni, a fronte di sopravvenienze passive (insussistenze) per –23.116 milioni nel 2004.

Dopo il calo dello scorso anno, per le entrate da accertamento e controllo continuano a diminuire i resti da versare (da 888 a 706 milioni), il cui totale continua, quindi, ad avere dimensioni comunque limitate rispetto a quello totale delle entrate tributarie (16.749 milioni).

Qualche sommaria annotazione anche per la gestione dei residui da ordinaria attività di gestione: delle quattro componenti dei residui totali (che lievitano da 41.750 a 56.136 milioni), diminuisce solo l'importo – peraltro di modesta entità – del "da versare di competenza" (da 439

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

[21] Entrate da accertamento e controllo del Titolo I al netto delle entrate da condono e con l'aggiunta delle entrate sanzionatorie di Titolo II fino al 1999 contabilizzate nel Titolo I.

a 125 milioni). Ad aumentare è soprattutto il "da riscuotere residui" (da 30.690 a 41.371 milioni), seguito dal "da riscuotere competenza" (da 10.172 a 14.058 milioni). Molto meno rilevante l'aumento del "da versare residui" (da 449 a 581 milioni).

2.3.3.4. Analisi delle entrate tributarie per unità di secondo livello.

Avendo così riepilogato i profili evolutivi che hanno nel 2005 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, al quale si è, incidentalmente, già fatto riferimento. Le prime, in termini di accertamenti, hanno fatto registrare la quasi stazionarietà (-0,16 per cento) a fronte della crescita più elevata dell'ultimo quinquennio registrata lo scorso anno (+5,82 per cento). Situazione analoga per il riscosso di competenza (-0,17 per cento nel 2005 rispetto a +6,02 per cento nel 2004) e per i versamenti di competenza (rispettivamente +0,24 per cento e +6,65 per cento). Si è invece verificato un aumento del riscosso residui, sia al lordo – +4,11 (-13,63 per cento nel 2004) che al netto del da versare al 31 dicembre dell'anno precedente – da -1.095 a +2.517 milioni (rispetto alla diminuzione nel 2004 da +1.880 a –1.095 milioni). I versamenti residui sono invece diminuiti (-1.291 milioni, pari a -9,34 per cento), proseguendo nel ridimensionamento dell'esercizio finanziario precedente (-8,58 per cento, da 14.902 a 13.624 milioni), che, però, faceva seguito ad un grosso recupero dell'anno predente rispetto al livello degli ultimi nove anni registrato nel 2002 (8.293 milioni). Ciò ha indotto una sensibile crescita del "da versare residui" (da 3.486 a 5.488, pari a +57,43 per cento) e sembra essere il frutto del contenimento delle regolazioni contabili avvenute nell'anno e con il conseguente protrarsi di apparenti pendenze di versamento.

Le entrate da accertamento e controllo, dopo l'impennata del 2003 determinata dal condono, hanno subìto un ulteriore ridimensionamento, limitato in termini di accertato (-8,94 per cento, da 17.936 a 16.333 milioni), ma molto consistente in termini sia di riscosso di competenza (-70,71 per cento, da 7.764 a 2.274 milioni), sia di versamenti di competenza (-70,66, da 7.325 a 2.149 milioni). La diminuzione del riscosso di competenza si riflette in un drastico calo dell'indice di riscossione degli accertamenti, dal 43,29 per cento al 13,92 per cento, su livelli, cioè, inferiori alla media dei sei anni pre-condono (14,18 per cento). Un piccolo miglioramento lo fanno registrare, invece, le riscossioni residui, sia al lordo (da 1.393 a 1.675 milioni) che al netto (da 303 a 787 milioni) del da versare degli esercizi precedenti. Con la

conseguenza del raddoppio della quota – comunque bassissima – di residui netti riscossi (1,87 per cento, rispetto a 0,98 per cento del 2004, ma al 2,20 per cento degli ultimi nove anni). Un incremento lo fanno, infine, registrare anche i versamenti residui (+15,89, da 944 a 1.094 milioni):

La spiegazione di questo andamento delle entrate tributarie da accertamento e controllo sta tutta nel condono, giacché buona parte delle entrate che ne sono derivate nel 2003, ma anche nel 2004 (rispettivamente, 10.659 e 6.605 milioni su 11.495 e 8.830 per l'accertato, 10.650 e 6.449 su 11.484 e 8.674 per il riscosso di competenza e 10.164 e 6.117 su 10.935 e 8.126 per il versato di competenza) sono state imputate alla UPB "Accertamento e controllo"[22].

2.3.3.5. Le entrate conseguenti all'attività di accertamento e controllo al netto dei condoni.

Per rendere raffrontabili negli anni le entrate da accertamento e controllo è quindi necessario escludere gli importi riferibili al condono, mentre vanno aggiunti quelli dei capitoli di Titolo II che si riferiscono alle sanzioni ed agli interessi delle entrate da accertamento e controllo di Titolo I e che fino a tutto il 1999 erano contabilizzate anch'esse fra le entrate tributarie. Così operando, si ottiene una serie storica omogenea che ci consente di analizzare l'andamento delle entrate tributarie (e di quelle, come si è detto, alle stesse collegate)[23]. Si vede, così, che nel complesso, dopo la diminuzione verificatasi nel 2002, nel 2003 sia le riscossioni che i versamenti avevano fatto registrare un ulteriore drastico calo (-20,45 per cento e –23,19 per cento per riscosso e versato di competenza e –26,14 per cento e –27,05 per cento per riscosso totale netto e versato totale), nonostante il pur consistente aumento degli accertamenti (+17,49 per cento). Nel 2004, però, con un volume di accertamenti inferiore del 14,08 per cento a quello del 2003 (22.454 milioni, rispetto a 22.827), si era registrato un aumento di una certa rilevanza delle riscossioni e dei versamenti: +4,31 per cento per il riscosso di competenza, da 1.729 a 1.803 milioni, +10,11 per cento per i versamenti di competenza, da 1.502 a 1.654 milioni. In diminuzione, invece, riscossioni e versamenti residui (rispettivamente –9,47 per cento, da 1.351 a 1.223 milioni, per il riscosso lordo, e –17,55 per cento, da 721 a 594 milioni, per i

[22] Le UPB del condono sono, per la gestione ordinaria, la 1.1.6.1 (Condoni, sanatorie ed introiti straordinari su tributi diretti), che comprende i capitoli., 1030, 1052, 1065, 1068, 1150 e 1186, relativi al condono 2003, i capitoli 1035 e 1150 relativi a precedenti condoni ed i capitoli 1029, 1040, 1042, 1050 e 1051, riguardanti altre tipologie particolari di entrate straordinarie (imposta sul patrimonio netto, contributo per l'Europa, ecc.) e la 1.1.9.1 (Condoni, sanatorie ed introiti straordinari su tributi indiretti), che comprende i capitoli 1250 e 1254, che, però, non si riferiscono al condono 2003, ma a un precedente condono, il primo, ed al soppresso tributo straordinario dovuto dai possessori di taluni beni di lusso, il secondo. Le UPB del condono per l'attività di accertamento e controllo sono la 1.1.6.2 (capp. 1030, 1066, 1171 e 1172, cui si aggiungono i capp. 1035, 1038, 1150, 1170, relativi a precedenti condoni, e i capitoli 1029, 1040, 1043 e 1180, riferentisi a tributi straordinari vari) e la 1.1.9.2 (capp. 1242, 1251, 1253, 1258, 1259 e 1260).

[23] Si veda nel volume dell'appendice statistica di questa relazione.

versamenti). La quota degli accertamenti riscossi era di oltre un punto e mezzo superiore a quella del 2003 (9,19 per cento rispetto a 7,57 per cento) ed era di poco inferiore alla media dell'ultimo quinquennio (10,02 per cento). Rispetto al livello prossimo allo zero del 2003, risultava aumentata solo di pochi centesimi di punto la quota dei residui riscossi al netto del da versare degli esercizi precedenti (0,71 per cento rispetto a 0,65 per cento).

Nel 2005 continuano e si rafforzano le tendenze positive emerse nel 2004: aumenta – ed in misura significativa – l'accertato (+42,11 per cento), ma ancor di più aumentano riscosso (+50,88 per cento, da 1.803 a 2.715 milioni) e versamenti di competenza (+53,95 per cento, da 1.654 a 2.546 milioni). La quota di accertamenti riscossi sale dal 9,19 per cento al 9,74 per cento, collocandosi al di sopra della media dell'ultimo quinquennio (9,32 per cento). Aumenta significativamente anche il riscosso residui, sia al lordo (+24,61 per cento, da 1.223 a 1.524 milioni) che al netto (+103,28 per cento, da 366 a 744 milioni) del da versare degli esercizi finanziari precedenti. La quota dei residui netti riscossi sale da 0,71 per cento a 1,02 per cento del da riscuotere iniziale riaccertato. Aumentano in misura significativa anche i versamenti residui (+57,41 per cento, da 594 a 935 milioni). Dopo gli scarti negativi del 2003 (-216 milioni) e del 2004 (-263 milioni) ritorna ad essere positiva anche la differenza tra versamenti residui e da versare totale (+156 milioni), solo marginalmente spiegabile con la riduzione (da 779 a 757 milioni) del sottraendo. Significativamente aumentato, invece, il da riscuotere, in conto competenza (da 17.818 a 25.159 milioni), sia, e soprattutto, in conto residui (da 51.002 a 72.200 milioni), e quindi il da riscuotere totale (+41,49 per cento, da 68.812 a 97.359 milioni).

Sembra così di poter ribadire quanto osservato nella relazione dello scorso anno in ordine al superamento del rischio, che era stato paventato in base ai risultati del 2003, che le sanatorie fiscali potessero avere avuto l'effetto di comportare una diminuzione delle entrate da accertamento e controllo, non necessariamente in termini di accertato, ma sicuramente in termini di riscosso e di versato.

Ciò può significare che dopo, il condono, l'Amministrazione – civile e militare – sembra, essere sia riuscita in qualche modo a riposizionarsi per riprendere con una certa efficacia non solo l'ordinaria attività di gestione, ma anche quella di prevenzione, controllo e repressione dell'evasione. Le misure di contrasto contenute nella Legge Finanziaria 2005, nonostante qualche non secondaria amputazione rispetto all'originario disegno (in particolare quella della mancata reintroduzione dell'obbligo di allegazione alla dichiarazione telematica IVA degli elenchi clienti/fornitori) erano state positivamente valutate dalla Corte, per il segnale sufficientemente forte che sembravano dare sulla reale volontà di contrastare il mancato adempimento dell'obbligazione tributaria. Questo, insieme con l'accresciuta efficienza

dell'Amministrazione, grazie al nuovo modello organizzativo delle Agenzie fiscali ed all'uso sempre più ampio delle tecnologie informatiche, può costituire il presupposto per futuri positivi sviluppi in termini di maggiore adesione spontanea, oltre che di risultati più soddisfacenti sul piano non solo della maggiore imposta accertata, ma anche della successiva maggiore e più sollecita riscossione.

Ciò detto, va peraltro evidenziato come le valutazioni positive emergano da raffronti con le annualità pre-condono, i cui risultati in termini di efficace contrasto all'evasione erano tutto meno che soddisfacenti, o anche appena accettabili, come evidenziato, da un lato, dagli elevati livelli delle stime delle perdite di gettito e delle dimensioni dell'economia sommersa, e, dall'altro, dall'evaporazione in sede di riscossione delle maggiori imposte e delle relative sanzioni accertate attraverso l'attività di controllo.

A tale ultimo proposito va ancora una volta ribadita l'importanza, da una parte, del miglioramento della qualità dei controlli da ottenersi con l'estensione dell'analisi del rischio e della collaborazione con le altre Amministrazioni tributarie dell'UE, e, dall'altra, del sistematico e continuativo monitoraggio dei loro esiti. E' per questo che preoccupano i già segnalati ritardi dell'Amministrazione nello sfruttare le potenzialità della procedura "stato della riscossione".

Più in generale, è necessario che l'Amministrazione elabori e continuativamente aggiorni una strategia operativa di contrasto dell'evasione che non può non partire dalla pratica, seguita dalle altre Amministrazioni tributarie europee, di periodicamente misurare, secondo metodologie consolidate a livello internazionale, le dimensioni e la distribuzione della materia imponibile presuntivamente sottratta ad imposizione, per poter meglio calibrare il volume delle risorse da impiegare nell'azione di contrasto e per poter valutare i risultati conseguiti e riconsiderare e ricalibrare la strategia di contrasto.

Ciò richiede il superamento della persistente contraddittorietà tra un impegno operativo, tanto poderoso ed articolato, quanto costoso, per prevenire, individuare e reprimere l'evasione, da una parte, e la scarsa importanza che attribuisce al monitoraggio delle dimensioni e dell'evoluzione del fenomeno, nel complesso e nelle sue varie componenti, dall'altra.

La nostra Amministrazione è peraltro già oggi pienamente attrezzata – tecnicamente ed organizzativamente – per effettuare stime dell'evasione, di qualità comparabile, e forse anche superiore, a quella delle Amministrazioni degli altri paesi dell'UE. Tali stime vengono anzi già effettuate e periodicamente aggiornate dall'Agenzia delle entrate. Delle stesse non si tiene però conto per operativamente impostare e gestire la strategia di contrasto dell'evasione. Inoltre, i risultati non sono resi noti, né, conseguentemente, si dà conto del perché di questa realtà e di ciò che si è concretamente fatto per modificarla.

2.3.3.6. Monitoraggio degli esiti dei controlli fiscali.

Dalle risposte fornite dall'Amministrazione alle richieste istruttorie della Corte sulle procedure seguite per la classificazione per grado di esigibilità dei resti da riscuotere di cui si è dato conto nel precedente paragrafo 2.3.2.3. non risulta che ai fini di tale classificazione siano stati ancora sistematicamente utilizzati elementi informativi acquisibili a seguito dell'introduzione della procedura "stato della riscossione", che, secondo quanto affermato dall'Amministrazione, sarebbe ormai pienamente operativa, consentendo all'Agenzia delle entrate di avere la piena visibilità del ciclo di vita dei c.d. "ruoli post-riforma", cioè emessi a partire dall'anno 2000 (e, quindi, con modalità telematiche, e non più cartacee). Ciò si deve al fatto che tale strumento, pur essendo pienamente operativo per la rilevazione dei dati sul ciclo della riscossione, non lo è, invece, ancora per quanto riguarda il ciclo dell'accertamento. Laddove proprio la sistematica attivazione di un monitoraggio di questo tipo, che integri le procedure complementari della Guardia di finanza[24], potrebbe consentire di avere una conoscenza continuativa, sistematica e corretta dell'iter dei risultati dei controlli - dalla fase della contestazione (processo verbale di constatazione) a quelle dell'accertamento, dell'eventuale contenzioso e della riscossione. E consentirebbe, in particolare, di verificare se – o in quale misura – il basso grado di riscuotibilità degli importi originariamente accertati dipenda da carenze proprie dell'attività di riscossione o non piuttosto dalla scarsa qualità dell'azione accertatrice.

Una prima sperimentazione della procedura di monitoraggio è stata effettuata in occasione di un'indagine della Corte dei conti nel 2004 e si è riferita a 1.616 accertamenti effettuati dagli Uffici dell'Agenzia delle Entrate nel corso del 2002 per l'anno d'imposta 1999 nei confronti di soggetti che, per la stessa annualità di imposta, erano stati assoggettati a verifica da parte della Guardia di Finanza..

Gli esiti dell'analisi, aggiornati al 30 settembre 2005 evidenziano come le riscossioni siano pari al 10,1 per cento della maggiore imposta accertata (MIA) e riguardino esclusivamente due modalità di definizione: gli accertamenti con adesione, per i quali si è riscosso il 47 per cento circa dell'accertato, ed il condono, nelle due tipologie delle liti fiscali pendenti (30,2 per cento dell'accertato) e le liti potenziali (34,4 per cento). Se ne può trarre la conclusione che, in termini di riscossioni finali, la resa sia significativamente maggiore con l'istituto - ordinario ma anch'esso agevolato - dell'accertamento con adesione, che con il condono.

[24] Modello Unificato di Verifica, di cui si dice nella nota successiva, "S.I.Qual" – sistema di controllo/misurazione della qualità delle verifiche della Guardia di finanza, e E.V.A. – banca dati specificamente mirata all'esito dei verbali.

Con il progredire della sistematizzazione e dell'integrazione delle fonti informative riferentisi alle diverse fasi dell'attività di accertamento (istruttoria esterna, controllo, contenzioso, riscossione), l'Amministrazione ha fornito elementi informativi che hanno consentito di analizzare gli esiti relativi a 63.602 controlli svolti nel corso del 2002[25]. Di questi circa il 92 per cento, per un importo di 3.791 milioni (maggiore imposta e sanzioni accertate), pari al 65 per cento del totale, risultavano definiti alla data del 28 ottobre 2005, con un indice complessivo di riscossione del 4,6 per cento.

Nel totale, l'importo definito risulta inferiore al 42 per cento dell'accertato, mentre l'importo riscosso è pari al 16,7 per cento del definito, ma a meno del 7 per cento dell'accertato. Anche in questo caso si conferma che l'importo del riscosso a seguito di condono (12 per cento circa) è significativamente inferiore a quello ottenuto, sia in caso di rinuncia all'impugnazione (54,2 per cento), sia con adesione perfezionata (27,2 per cento).

Le indicazioni che concretamente si ricavano sono quelle di risultati dell'attività di controllo chiaramente deludenti e di interrogativi che insorgono in ordine all'effettiva convenienza comparata della definizione a mezzo condono (almeno con riguardo alle liti pendenti e potenziali). Ciò porta ad ulteriormente sottolineare l'importanza, non solo di sviluppare e di integrare efficaci strumenti di monitoraggio, ma anche di non tardare a fare di tali strumenti sollecitamente ed estesamente uso a fini di controllo gestionale e di pianificazione strategica.

2.3.3.7. Analisi delle entrate tributarie per UPB e per categoria.

Procedendo ad un'analisi più dettagliata per categoria ed UPB, si evidenzia come l'andamento delle entrate tributarie sia molto differenziato per categoria: in aumento l'apporto delle imposte sulla produzione, sui consumi e dogane (cat. III): +1.754 milioni per l'accertato (+6,29 per cento), dopo -694 milioni (-2,43 per cento), nel 2004. Il miglioramento delle entrate della categoria si spiega con l'aumento, sia in valore assoluto che in termini relativi, dell'accisa e dell'imposta su altri prodotti (+1.053 milioni e +16,98 per cento), in quanto l'aumento dell'accisa e imposta sugli oli minerali (+562 milioni e +2,62 per cento), è stato più modesto in termini sia relativi che in valore assoluto.

Positivo anche l'apporto delle tasse ed imposte sugli affari (139.118 milioni di accertamenti con +1.272 milioni di incremento rispetto allo scorso anno), grazie all'incremento dell'IVA, sia di quella sugli scambi interni e intracomunitari (+7.109 milioni), che, in misura

[25] Anch'essi riferiti alle imposte dirette, all'IVA ed all'IRAP.

decisamente minore, di quella relativa alle importazioni (+704 milioni). In senso opposto ha invece influito l'abrogazione del versamento dell'1,5 per cento dovuto sulle riscossioni delle banche (-5.185 milioni sul cap. 1262).

Assai poco rilevante, con valori decisamente modesti in termini sia relativi che assoluti, l'apporto della cat. IV (Monopoli): +294 milioni e +3,37 per cento per l'accertato, +290 milioni e +3,33 per cento per il riscosso di competenza, ma -402 milioni (-4,72 per cento) per il versato di competenza. I versamenti totali sono rimasti pressoché uguali al 2004: +36 milioni (+0,41 per cento).

Alla contrazione complessiva delle entrate tributarie l'apporto principale è venuto da Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco: gli accertamenti sono diminuiti di ben 3.424 milioni (–25,15 per cento, rispetto a +71,88 per cento del 2004 ed alla media del -0,58 per cento per il complesso delle entrate tributarie), il riscosso di competenza del –25,16 per cento (+71,90 per cento nel 2004), i versamenti di competenza del –11,09 per cento (rispetto al +145,15 per cento dell'anno prima), i versamenti totali del –15,35 per cento (–2.242 milioni in valore assoluto). Il calo è ascrivibile sia a fenomeni di natura contabile (conclusione dell'operazione di cartolarizzazione con il 7 dicembre 2004), sia al mancato ripetersi nel 2005 della corsa alle giocate verificatasi a fine 2004 su un numero ritardatario del lotto.

Prendendo come indicatore gli accertamenti, possiamo osservare come i proventi del lotto (capitolo1801), costituiscano da soli, con 7.343 milioni, il 72,05 per cento del totale di categoria (10.192 milioni).

Inverte il proprio trend positivo il contributo delle imposte sul reddito e sul patrimonio rispetto allo scorso anno: -2.105 milioni e -1,10 per cento per l'accertato, lontano, quindi, dal positivo andamento del 2004 (+2.970 milioni e +1,57 per cento). Più differenziato l'andamento per il riscosso di competenza (-2.653 milioni e -1,42 per cento rispetto a +5.342 milioni e +2,94 per cento nel 2004), e i versamenti di competenza (-2.620 milioni e -1,44 per cento, a fronte di +5.489 milioni e +3,11 per cento). In termini di versamenti totali, i 185.224 milioni risultano inferiori ai 187.565 milioni registrati nel 2004, a loro volta superiori ai 182.073 milioni del 2003.

Gli apporti positivi a questa categoria da parte dell'IRES (+5.931 e +19,53 per cento) e dell'IRPEF (+5.175 e +3,86 per cento), non sono bastati a compensare il calo delle entrate dei condoni (–6.827 e –92,14 per cento) e delle imposte sostitutive (–5.856 e –34,41 per cento).

Resta da analizzare l'andamento per categoria dei residui, di cui si è però già detto in generale nel trattare delle entrate da accertamento e controllo. Qui si può osservare che a formare i resti da riscuotere (62.594 milioni) concorrono soprattutto l'IVA sugli scambi interni

e intracomunitari (26.018 milioni), di cui 24.474 milioni, pari al 94,07 per cento (90,68 per cento nel 2004) sono riferiti all'attività di accertamento e controllo. Migliorata per l'IVA, e conseguentemente per la categoria II (da -1,68 a +4,38 per cento), la riscossione netta sui residui (-2,02 per cento del da riscuotere iniziale riaccertato, rispetto a -4,08 per cento del 2004, 10.65 per cento del 2003 e 0,15 per cento del 2002). 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[26], che, in termini assoluti, è aumentato di 122 milioni rispetto all'esercizio precedente (4.939 milioni rispetto a 4. 817). Per questa UPB, inoltre, l'importo dei residui netti riscossi fa segnare un marcato miglioramento rispetto al 2004 (+7,59 per cento a fronte del -5,48 per cento del 2004).

Notevolmente aumentato, rispetto al 2004, il peso, sul totale da riscuotere, delle imposte sul patrimonio e sul reddito (25.429 milioni, rispetto a 19.674 nel 2004). L'aumento ha riguardato tutte le principali UPB, ed in particolare l'IRPEF (+2.608, da 7.878 a 10.486 milioni), l'IRPEG (da 5.432 a 7.365), l'ILOR (da 2.829 a 3.682), i condoni su tributi diretti (da 1.374 a 1.778) e gli altri introiti diretti (da 1.161 a 1.413 milioni).

Nel 2005 la riscossione netta dei residui delle imposte sul patrimonio e sul reddito ha intrapreso un andamento positivo, dopo essere stata più problematica di quella delle tasse e imposte indirette: la quota dei residui netti riscossi ha, infatti, quest'anno il segno positivo (+1.755 milioni e +8,11 per cento sui residui iniziali riaccertati), con un netto miglioramento rispetto al 2004 (-580 milioni e –4,12 per cento), che a sua volta era stato peggiore del 2003 (–372 milioni e –1,97 per cento), ricordando il minimo raggiunto nel 2002 (–4.218 milioni e –37,18 per cento). Notevoli sono peraltro le differenziazioni fra l'una e l'altra UPB e imposta: IRPEF +9,70 per cento, dopo il –27,03 per cento del 2004; IRPEG +4,29 per cento dopo il +14,13 per cento dell'anno precedente; ILOR +0,49 per cento rispetto a +0,38 per cento; imposte sostitutive (+38,20 per cento dopo –10,69 per cento); condoni, sanatorie ed introiti straordinari su tributi diretti (+17,99 per cento a fronte di +2,27 per cento).

Maggiore sul totale il peso dei residui di riscossione per le entrate di categoria III, ed in aumento rispetto al 2004 (da 5.672 a 6.129 milioni). Dopo l'aumento dell'esercizio 2002 (a +92,54 per cento) è ritornata ad avvicinarsi sui livelli del 2003 (+85,39 per cento) la quota del "da riscuotere residui" (+83,31 per cento, dopo l'80,23 per cento del 2004). La riscossione netta

[26] UPB 1.1.20.1 e UPB 1.1.20.2.

dei residui è ulteriormente calata (dal 2,66 per cento all'1,76 per cento, dopo il 3,48 per cento del 2003 ed il 7,08 per cento nel 2002).

Il ridimensionamento è da attribuirsi alle accise e imposte erariali di consumo, in particolare a quella sugli oli, che hanno visto progressivamente calare l'indice di riscossione dal 2,69 per cento del 2002, al 2,29 per cento del 2003, all'1,55 per cento del 2004, fino allo 0,38 per cento del 2005. Al contrario, gli altri introiti tributi indiretti che hanno visto, dopo il progressivo calo del proprio indice di riscossione, culminato nel –5,48 per cento del 2004, riprendere decisamente quota nel 2005, attestandosi su +7,59 per cento.

Passando ad esaminare i residui di versamento, si evidenzia un lieve assestamento al ribasso. Il totale è leggermente aumentato (da 16.394 a 16.749 milioni), mentre è aumentata la quota dei residui sul totale (da 24,01 a 36,23 per cento), mentre è diminuito l'importo negativo della differenza fra versamenti residui e da versare totale (da –4.727 a –2.766 milioni).

Le variazioni a livello di titolo riflettono le variazioni intervenute in tutte e cinque le categorie, anche se, in termini quantitativi, risulta determinante la categoria I – Imposte sul patrimonio e sul reddito (da 6.431 a 7.286 milioni per il totale da versare, con il "da versare residui" che ha aumentato la sua incidenza sul totale dal 19,75 al 29,61 per cento, mentre la differenza tra versamenti residui e da versare totale è scesa da –1.850 a –402 milioni), seguita dalla categoria II – Tasse ed imposte sugli affari (da 7.316 a 8.277 milioni per il totale da versare, con il "da versare residui" che ha fortemente aumentato la sua incidenza sul totale, dal 36,04 al 46,54 per cento, e la differenza tra versamenti residui e da versare totale è lievemente scesa da –2.916 a –2.847 milioni).

2.3.4. Entrate extra tributarie (Titolo II).

2.3.4.1. Andamenti generali.

Dopo che lo scorso anno le entrate extra tributarie avevano, nel complesso, fatto registrare, rispetto all'esercizio precedente, un allargamento della forbice tra previsioni definitive e previsioni iniziali (da +5,74 per cento a +18,19 per cento), nel 2005 la stessa forbice si è in parte ristretta (+14,77 per cento). Rispetto allo scorso anno, è, invece, fortemente aumentato lo scostamento sia fra accertamenti e previsioni iniziali (+72,06 a fronte di +47,77 per cento), sia tra accertamenti e previsioni definitive, passata da 25,03 per cento nel 2004 a 49,91 per cento nel 2005 (media annua dell'ultimo quinquennio: 42,37 per cento). Si può, quindi, ritenere che, sia pure con andamenti altalenanti, tendano a sovradimensionarsi, insieme con le numerose iscrizioni per memoria, i fenomeni di sottovalutazione della potenzialità di gettito, dovuti alla scarsa conoscenza che i centri di responsabilità hanno delle gestioni di entrata a loro affidate e

della scarsa cura che gli stessi centri spesso pongono nel fissare gli obiettivi e nell'organizzare l'attività di recupero.

A determinare gli scostamenti contribuiscono soprattutto la categoria XI –Recuperi, rimborsi e contributi (+14,28 per cento la variazione delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali, +123,79 per cento e +95,83 per cento lo scostamento, rispettivamente, fra accertamenti e previsioni iniziali e fra accertamenti e previsioni definitive), la categoria VI – Proventi speciali (solo +8,47 per cento, rispetto a +13,79 per cento del 2004, la variazione delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali, ma +28,58 per cento e +18,54 per cento lo scostamento, rispettivamente, fra accertamenti e previsioni iniziali e fra accertamenti e previsioni definitive) e la categoria X – Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro (+48,81 per cento la variazione delle previsioni definitive rispetto a quelle iniziali, +142,25 per cento lo scostamento fra accertamenti e previsioni iniziali e +62,79 per cento fra accertamenti e previsioni definitive).

Come si è già anticipato nei precedenti paragrafi, i risultati complessivi del Titolo si compendiano nella continuazione dell'inversione di tendenza in senso positivo - manifestatasi lo scorso anno rispetto a quella negativa del precedente quadriennio - con un aumento del 23,49 per cento rispetto al 2004 (+8.389 milioni in termini assoluti, da 35.715 a 44.105 milioni), ed un incremento ancora più consistente delle riscossioni e dei versamenti di competenza (rispettivamente +3.267 milioni e +13,22 per cento e +3.272 e 13,34 per cento). In diminuzione, per converso, le riscossioni lorde residui (da 1.855 a 1.288 milioni) ed i relativi versamenti (da 1.329 a 667 milioni) accompagnati da un forte aumento dei residui totali (da 52.594 a 71.871 milioni), come effetto dell'aumento del totale da riscuotere (da 51.893 a 71.080 milioni). Le riscossioni residui al netto del da versare dell'anno precedente sono diminuite, sia in valore assoluto (da 1.051 a 586 milioni), che in percentuale del da riscuotere iniziale riaccertato (dal 2,51 per cento all'1,06 per cento). Il che conferma l'esigibilità solo marginale della massa di crediti risultante dal bilancio.

2.3.4.2. Principali maggiori entrate.

Prima di passare ad un'analisi più dettagliata per categoria, va segnalato che a contribuire al lieve aumento delle entrate del Titolo anche quest'anno ha contribuito il cap. 3240 – art. 3 (somme dovute dalla Banca d'Italia derivanti dalla gestione del debito pubblico[27]. Tale capitolo, nonostante previsioni iniziali e definitive per soli 1.750 milioni, nel 2005 ha invece fatto

[27] Capitolo 3240 (u.p.b. 6.2.6): Somme dovute dalla Banca d'Italia a titolo di eccedenza del rendimento di tutte le attività nei confronti del Tesoro e a titolo di remunerazione del saldo relativo al conto "Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria", nonché introiti relativi ad eventuali interventi sulla gestione del debito. Art. 3: Eventuali somme derivanti dalla gestione del debito pubblico.

registrare un livello triplo (4.893 milioni) di accertato, di riscosso, di versamenti di competenza e di versamenti totali.

Un nuovo capitolo che ha contribuito alla crescita delle entrate del Titolo è il 3249. Si tratta di un'entrata riassegnabile che, insieme con quella del cap. 4532 del Titolo III, è destinata a finanziare il pagamento dei buoni postali fruttiferi (cap. 2221 della spesa). Posta l'inadeguatezza della loro previsione a coprire i pagamenti previsti dal cap. 2221 (5,1 miliardi[28] a fronte di 14,1 miliardi), sulle riassegnazioni alla spesa delle entrate contabilizzate nei capitoli 3249 e 4532 la Corte aveva chiesto chiarimenti alla RGS con una richiesta istruttoria inviata in data 12 maggio 2006.

Dal consuntivo è poi risultato che i versamenti sui due capitoli di entrata, rispetto alla previsione di 5.099 milioni, sono stati pari a 6.456 milioni (tutti versati dalla Cassa Depositi e Prestiti). Il pagato del capitolo di spesa 2221, a sua volta, ammonta a 14.121 milioni, pari a quello delle previsioni definitive, rispetto alle previsioni iniziali per 5.822 milioni.

Come viene compiutamente illustrato al punto 8 a) dell'Appendice al presente capitolo, la nota di risposta della R.G.S. alle richieste appare del tutto inidonea a chiarire i dubbi segnalati dalla Corte, in quanto si limita a ribadire il legame fra il capitolo di spesa 2221 e le riassegnazioni allo stesso delle entrate imputate ai capitoli 3249 e 4532, senza nulla tuttavia argomentare quanto all'adeguatezza di tali fonti di copertura. Fornisce, anzi, altri elementi in base ai quali sembrerebbe che, di fatto, la spesa collegata alle entrate rassegnabili dei capp. 3249 e 4532 non sarebbe di 14.121 milioni, ma ben superiore, riguardando anche i capitoli di spesa, 9540 e 2316.

2.3.4.3. Analisi per categoria.

Venendo all'esame per categoria, all'aumento complessivo dell'accertato del Titolo hanno contribuito soprattutto:

- la categoria X – Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro (+83,25 per cento, da 5.197 a 9.524 milioni), trainata dalle somme a vario titolo dovute dalla Banca d'Italia (da 3.640 a 5.794 milioni) e dalla quota interessi dei mutui erogati dalla CDP destinata al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali (2.486 milioni);
- la categoria XI – Recuperi, rimborsi e contributi (+16,59 per cento, da 18.421 a 21.478 milioni), sorretta, fra l'altro, dagli introiti aggiuntivi del condono edilizio (da 677 a 2.248 milioni)

[28] I versamenti totali sarebbero ammontati a consuntivo a 6.456 milioni.

- in misura minore, seppure con valori più alti in termini sia relativi che assoluti, la categoria VI – Proventi speciali (+22,26 per cento, da 650 a 795 milioni) e la categoria VII – Proventi di servizi pubblici minori (+13,87 per cento, da 6.098 a 6.943 milioni).

Un consistente apporto negativo è, invece, venuto dalla categoria VIII – Proventi dei beni dello Stato (-26,34 per cento, da 443 a 326 milioni), soprattutto per quanto riguarda il riscosso (-27 per cento, da 443 a 323 milioni) ed il versato di competenza (-24,26 per cento, da 418 a 316 milioni). Per le categorie VII e XI, si registrano risultati differenziati: a fronte di un aumento degli accertamenti (rispettivamente +13,87 per cento per la prima e +16,59 per cento per la seconda), si assiste ad un calo sia delle riscossioni che dei versamenti di competenza (-7,70 per cento e –7,26 per cento per la VII categoria, -10,31 per cento e -10,63 per cento per l'XI). In diminuzione anche la quota di accertamenti riscossi (dal 59,45 per cento al 48,19 per cento la VII categoria, dal 62,12 per cento al 47,79 per cento l'XI).

In ragione del loro peso limitato, poco rilevanti per i risultati complessivi del Titolo risultano le contenute risalite delle entrate delle categorie VI – Proventi speciali, ed il lieve aumento della categoria XII – Partite che si compensano nella spesa.

Notevoli ed altalenanti le differenze per quanto riguarda i residui attivi, che per il complesso del Titolo sono anche per il 2005 costituiti per il 98,67 per cento da resti da riscuotere e che, dopo la lievitazione (52.208 milioni) nel 2001[29], nel 2002 avevano fatto registrare una riduzione di poco superiore al 6 per cento, assestandosi su 49.065 milioni, prima del consistente nuovo aumento nel 2003 (60.555 milioni), a sua volta seguito dal calo del 2004 (a 52.594 milioni) e, da ultimo, da un nuovo ed un forte aumento nel 2005 (a 71.871 milioni, +36,65 per cento)

In termini di riscossioni dell'anno[30], che fanno registrare l'importo più elevato 28.562 milioni) dopo il picco del 2000 (32.841 milioni), l'evoluzione avutasi in questi ultimi cinque anni va letta alla luce non solo degli effetti delle varie *una tantum* che si sono succedute nel tempo, ma anche di altre circostanze. Una di tali circostanze da tenere presente è l'elevato importo delle insussistenze che, con l'eccezione del 2003[31], dal 2001 al 2004 hanno contribuito a ridimensionare la formazione dei residui di riscossione[32]. Nel 2005, per la prima volta dopo il 2000, compaiono, invece, riaccertamenti pari a 3.645 milioni. Un secondo fattore da tener presente è quello del discontinuo andamento dei residui: dopo i più contenuti livelli del 2001-

[29] Anche per effetto di sopravvenienze pari a 18.845 mld.
[30] Calcolate come somma del riscosso di competenza e del riscosso residui al netto del da versare esercizi finanziari precedenti.
[31] Insussistenze per soli 95 milioni.
[32] -15.150 milioni nel 2001, –15.084 nel 2002 e –17.819 nel 2004.

2002, per effetto, soprattutto, come si è visto, del da riscuotere, che è passato dai 59.750 del 2003 ai 51.893 milioni del 2004, per salire, poi, fino ai 71.080 milioni del 2005, un valore, questo, ben superiore alla media annuale dell'ultimo quinquennio (57.258 milioni). I residui si concentrano nelle categorie XI - Recuperi, rimborsi e contributi (per il 62,42 per cento con 44.371 milioni) e VII - Proventi di servizi pubblici minori (per il 25,67 per cento con 18.237 milioni).

Per quanto riguarda, infine, i risultati della riscossione dei residui del Titolo, all'opposto dello scorso anno, si evidenzia un calo, sia al lordo, sia al netto del da versare dell'anno precedente. La riscossione al lordo, infatti, è passata da 1.855 a 1.288 milioni; quella al netto da 1.051 a 586 milioni. La quota di residui netti riscossi è così scesa dal 2,51 per cento all'1,06 per cento, a fronte di una media annua dell'1,56 per cento dell'ultimo quadriennio. 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 diminuito da 1.184 a 525 milioni, al lordo del da versare degli esercizi precedenti, e da 780 a 258 milioni, al netto del da versare degli esercizi precedenti. La quota netta dei residui riscossi della categoria è diminuita, passando dal 3,20 per cento allo 0,77 per cento del da riscuotere iniziale riaccertato.

2.3.5. Entrate patrimoniali (Titolo III).

Dopo il picco del 1999 (20.420 milioni) ed il successivo crollo del 2000 (6.465 milioni), nel 2004, con un risultato di 10.992 milioni, si era interrotto, in termini di accertato - ed in parallelo di riscosso e di versato di competenza - il trend alla crescita progressiva che aveva avuto inizio nel 2001 (7.528), proseguendo nel 2002 (9.881) e rafforzandosi. nel 2003 (17.949 milioni). I risultati del 2005 confermano, con un ulteriore calo, il drastico ridimensionamento verificatosi l'anno prima: 10.075 milioni e –8,34 per cento.

In ragione della prevalente modalità di riscossione (accertamento contestuale), per le entrate di questo Titolo, l'indice di riscossione è prossimo al 100 per cento e le differenze fra accertamenti, riscossioni e versamenti non sono rilevanti. Nel 2005, infatti, per riscosso e versato di competenza si registrano importi (10.074 e 10.071 milioni) solo marginalmente inferiori a quello dell'accertato (pari, come si è visto, a 10.075 milioni). Del tutto trascurabili, conseguentemente, anche i residui, in tutto e quattro le componenti (i residui totali ammontano a 34 milioni, con l'aumento di un solo milione rispetto al 2004).

Per converso, sono stati tradizionalmente notevoli gli scostamenti fra previsioni definitive e previsioni iniziali e fra accertamenti e previsioni iniziali, ad eccezione che per l'anno 2002, quando per la prima volta si è quasi annullata la tradizionalmente elevata differenza fra

previsioni definitive e previsioni iniziali di competenza e si sono notevolmente ridimensionati gli scostamenti fra accertamenti e previsioni di competenza, sia iniziali che definitive. Nel 2005, lo scostamento fra previsioni definitive e previsioni iniziali, pur non raggiungendo le dimensioni del 2001 (+203,51 per cento), è comunque risultato dell'83,24 per cento (+102,71 per cento nel 2004). L'accertato, da parte sua, ha fatto registrare una differenza del +12,67 per cento (+47,44 per cento nel 2004) rispetto alle previsioni iniziali (media annua dell'ultimo quinquennio: +108,36 per cento) e, in peggioramento rispetto al –27,27 per cento del 2004, del –38,51 per cento rispetto alle previsioni definitive (+21,43 per cento la media annua dell'ultimo quinquennio).

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[33], 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 sono state formulate nel 2000 (a fronte di accertamenti per 5.417 milioni). Nel 2001, con accertamenti per 6.427 milioni, le previsioni iniziali sono state le stesse dell'anno precedente (1.299 milioni) e quelle definitive sono salite a 5.646 milioni. Nel 2002 sono state portate a dimensioni più realistiche anche le previsioni iniziali (5.431 milioni), mentre le previsioni definitive sono risultate leggermente più elevate (5.615 milioni). Questa evoluzione, che poteva essere 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, ha subìto un'inversione nel 2003, quando si sono rilevati accertamenti pari a 17.022 milioni, circa il quadruplo delle previsioni iniziali (4.392 milioni) e 2,5 volte superiori a quelle definitive (6.641).

Nel 2004 le previsioni iniziali (6.559 milioni) erano risultate sostanzialmente allineate con quelle definitive del 2003 (6.641), ma si erano più che raddoppiate in sede definitiva (14.116 milioni), finendo, però, con il risultare fortemente sopravvalutate rispetto all'accertato ed al riscosso di competenza e conseguentemente al versato di competenza. Nel 2005 si è avuto uno svolgimento analogo: le previsioni iniziali di competenza (8.942 milioni) si collocano al di sotto del livello delle entrate del 2004 (10.990 milioni per l'accertato), ma quelle definitive sono

[33] Delle altre due categorie che concorrono a formare il Titolo III, la XIV – Ammortamento di beni patrimoniali - ha fatto registrare accertamenti, riscossioni e versamenti di competenza pari fra di loro ed a quelli del 2004 (163 milioni), mentre la cat. XV – Rimborsi di anticipazioni di crediti vari del Tesoro - fa registrare importi di entrata (4.280 milioni) sostanzialmente uguali per le tre voci di bilancio ma nettamente superiori a quelli della cat. XIV, con un notevole aumento rispetto al 2004, quando l'accertato era stato pari a 165 milioni (163 per riscosso e versato di competenza).

balzate a 16.386 milioni. Di conseguenza, a causa dell'assestamento in calo rispetto al 2004, l'accertato del 2005 (così come il riscosso ed il versato) risulta superiore alle previsioni iniziali del 12,67 per cento, ma minore delle previsioni definitive del 38,51 per cento.

Tra i capitoli che hanno maggiormente contribuito alle entrate del Titolo (3.970 milioni) rientra il cap. 4532, di cui si è detto nel precedente paragrafo 2.3.4.2, in quanto le relative entrate sono riassegnate, insieme con quelle del cap. 3249, al capitolo di spessa 2221, relativo al pagamento degli interessi dei buoni postali fruttiferi, ma la cui previsione definitiva (14.181 milioni) è ben superiore sia all'apparentemente correlata previsione di entrata (5.099), sia ai versamenti totali risultanti a consuntivo (6.456 milioni).

3. Gestione della spesa.

3.1. Attendibilità e affidabilità del rendiconto generale dello Stato.

3.1.1. Le ricorrenti dispute in ordine alla trasparenza e alla veridicità dei conti pubblici hanno indotto la Corte negli ultimi anni a focalizzare l'attenzione sulla attendibilità e sulla affidabilità dei dati esposti nel rendiconto generale dello Stato.

In linea di massima l'area del bilancio dello Stato è quella meglio presidiata, assistita – come è – da un complesso di stringenti regole procedurali. Ma il fenomeno delle regolazioni contabili e debitorie – in parte intrecciato con il rilievo assunto dalla gestione di tesoreria – ha da tempo messo in luce la crisi dell'annualità del bilancio e, conseguentemente, della reale rappresentatività del conto consuntivo.

Il problema vero che è venuto emergendo negli ultimi anni – in connessione anche con gli insistiti interventi di contenimento della spesa – è rappresentato dalle "operazioni gestionali parallele", che non trovano riscontro nelle risultanze annuali e che richiedono sistemazione e copertura negli esercizi successivi.

Di qui il proliferare di fondi – in vario modo denominati – per l'estinzione di debiti pregressi.

Lo slittamento degli oneri pone, da un lato, interrogativi in ordine alla attendibilità ed affidabilità dei dati di rendiconto e, dall'altro, può avere ripercussioni sulla tenuta degli equilibri di bilancio.

Si tratta di anomali meccanismi e di irrituali comportamenti che devono essere opportunamente e rapidamente bloccati per restituire credibilità al rendiconto dello Stato.

3.1.2. Accanto alla tradizionale funzione di parificazione, regolata da puntuali disposizioni normative, negli ultimi anni la Corte ha utilizzato altri strumenti di analisi, in linea anche con gli orientamenti prevalenti in ambito europeo.

Già nel quadriennio 2001/2004 sono state evidenziate le anomalie più rilevanti del consuntivo di spesa, riscontrate attraverso l'auditing finanziario-contabile, condotto in relazione al quadro degli andamenti economico-finanziari e gestionali di ciascuna Amministrazione. Con tale metodologia si è approcciato anche il rendiconto 2005. Restano così in gran parte confermate le osservazioni formulate negli anni precedenti. La trasparenza e la leggibilità dei dati sono notevolmente compromesse dalla permanenza di un'area di capitoli promiscui. Sussiste l'esigenza di procedere, in coerenza con quanto prescritto dal d.P.R. n. 367 del 1994, ad una effettiva revisione del nomenclatore degli atti, elemento basilare per la formazione del bilancio annuale. Nella tavola allegata si dà conto del grande numero di capitoli - distinti per Amministrazione – su cui si verificano i più significativi fenomeni contabili, rappresentandone l'incidenza sulla relativa dotazione finanziaria 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.

In particolare, molteplici sono le cause all'origine delle eccedenze di spesa – sostanzialmente incompatibili con un bilancio strutturato su unità previsionali di base – che emergono prevalentemente nelle aree gestionali rette da particolari meccanismi contabili (spese di giustizia e ruoli di spesa fissa).

Incide sulla impostazione delle previsioni iniziali la prassi dei capitoli per memoria, identificati nella citata tabella, in buona parte collegati alle vicende gestorie di corrispondenti poste di entrata.

L'attendibilità degli stanziamenti iniziali è messa a rischio dai capitoli fondo, il cui proliferare è collegato ad una specifica tendenza legislativa, ma è in parte riconducibile a più generali criteri di impostazione del bilancio.

Ciò, da un lato, pregiudica la corrispondenza fra bilancio di previsione e consuntivo (nel caso di alimentazione di capitoli collegati al fondo) e, dall'altro, può alterare – per l'eterogeneità degli interventi – la significatività dei dati esposti nel rendiconto.

La pronunciata tendenza alla flessibilizzazione delle poste di bilancio, voluta dalla riforma del 1997 e dalle più recenti leggi finanziarie, si traduce in un cospicuo allargamento dell'area delle variazioni.

Obiettivo questo di per sé condivisibile, ma che postula l'esigenza di una corretta dotazione iniziale delle risorse, essenziale per un ordinato sviluppo della gestione annuale.

3.2. Accertamenti diretti sulla affidabilità dei dati contabili esposti nel Rendiconto.

Da più parti, anche a livello internazionale, sono state formulate, negli ultimi tempi, critiche ed osservazioni sulla sincerità dei conti pubblici italiani. In tale quadro la Corte, a partire dall'esercizio 2004, ha affiancato all'attività di auditing finanziario-contabile su scala generale una serie di indagini dirette ad accertare la regolarità dei procedimenti di spesa seguiti dall'amministrazione in specifiche aree di intervento.

Si tratta di una attività svolta, seppur in via sperimentale e necessariamente a campione, al fine di verificare l'affidabilità, attendibilità e veridicità dei dati contabili, nell'intento di addivenire, in prospettiva, ad una dichiarazione assimilabile alla certificazione dei bilanci, pur con le peculiarità e le diversità insite nel sistema dei conti pubblici. Ciò risponde all'esigenza di appurare sul campo se gli interrogativi sulla credibilità dei conti pubblici riguardino anche e in che misura il bilancio dello Stato, la cui gestione è retta dalle stringenti norme della legge di contabilità generale e le cui risultanze devono esprimere gli effetti di precise vicende gestorie, non basandosi su alcun dato stimato, come avviene per il conto della Pubblica amministrazione.

Ma non per questo possono escludersi forme di elusione della legislazione di spesa sostanziale e delle regole procedurali.

A tale scopo la Corte ha perfezionato lo schema operativo – illustrato nella precedente Relazione e sostanzialmente imperniato sulla selezione dei titoli di spesa, effettuata con criteri oggettivi ed uniformi per tutti i ministeri – per valutare la regolarità delle operazioni sottostanti ai dati di consuntivo. Si è proceduto, peraltro, ad un ampliamento del numero di accertamenti effettuati, per meglio individuare la presenza di eventuali irregolarità, suscettibili di inficiare l'attendibilità dei dati indicati nel Rendiconto. Si è alzata, altresì, la soglia di valore dei titoli di spesa (da 100.000 a 300.000 euro, in relazione alle diverse tipologie di spesa) oggetto di verifica nell'ambito della filiera contabile esaminata.

Il riscontro ha riguardato erogazioni per un ammontare di circa 50 milioni di euro.

L'ambito delle verifiche è tuttavia ancora circoscritto, se comparato all'universo dei titoli di spesa (oltre 5 milioni) annualmente pagati.

L'esame è stato condotto sul complesso degli apparati centrali dei Ministeri, utilizzando una pluralità di criteri volti alla scelta di un più ampio e significativo campione rappresentativo. L'operazione – come si è detto, ancora in fase sperimentale – è stata portata avanti con la fattiva collaborazione della Ragioneria generale dello Stato e degli Uffici centrali di bilancio.

Il più esteso raggio d'azione dell'iniziativa ha fatto emergere talune irregolarità, che sono descritte nelle analisi dedicate ai singoli Ministeri.

Alcune di tali anomalie presentano profili critici di maggiore rilievo. Ad esempio nel Ministero degli affari esteri, nell'ambito della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, sono stati rilevati scostamenti dalla disciplina che presiede alla segretazione delle opere e delle forniture, nonché imputazioni non sempre pertinenti degli oneri relativi a forme di esternalizzazione di funzioni , della cui esatta qualificazione è dato dubitare.

Un caso di inappropriato ricorso alla procedura del cottimo fiduciario è stato poi riscontrato per il conferimento del servizio di pulizia di locali da parte della Direzione generale dei servizi interni del Ministero delle attività produttive.

Si tratta di anomalie procedurali e contabili che non incidono sull'attendibilità complessiva del rendiconto, ma che richiedono comunque una attenta considerazione da parte delle Amministrazioni interessate.

3.3. Le tendenze di medio e breve periodo.

3.3.1. L'evoluzione della spesa statale negli ultimi otto anni.

A livello di conto della P.A., nel 2000 l'avanzo primario di bilancio – dopo aver toccato la punta di oltre il 6 per cento del Pil nel 1997 – era ancora al 4,3 per cento. Negli ultimi anni tale indicatore è progressivamente peggiorato fino a quasi azzerarsi, per effetto soprattutto dell'incremento reale della spesa primaria corrente. Allo scopo di valutare le tendenze di fondo della spesa statale nel periodo 1997-2005 e la sua relazione con gli andamenti generali, viene esposto nella tavola 1.4 il percorso, nella versione al netto delle regolazioni contabili e debitorie, rispetto all'anno base costituito dal 1997. Va peraltro osservato che gli andamenti dei macroaggregati di bilancio risentono dell'applicazione dei nuovi criteri di classificazione della spesa stabiliti dal Sec '95, adottati dall'esercizio finanziario 2000, nonché del graduale processo di riduzione delle grandezze di bilancio, legato al decentramento in atto.

Il dato più vistoso è costituito dall'andamento della spesa corrente al netto degli interessi che, dopo un andamento altalenante, si colloca circa tre punti al di sopra del livello, in termini di Pil, segnato nell'anno base (dal 19,7 al 22,5 per cento).

Gli oltre quattro punti e mezzo di Pil risparmiati per gli interessi (dal 9,6 al 5 per cento) sono solo parzialmente serviti a ridurre il peso della spesa corrente sul Pil (dal 29,3 al 27,5 per cento).

La caduta di circa due punti della spesa finale sul Pil (da 32,4 al 30,7 per cento) è da attribuire direttamente all'evoluzione della spesa corrente, mentre l'incidenza della spesa in conto capitale (3,2 per cento) risulta sostanzialmente pari al valore espresso nel 1997.

Ancora meno favorevole è l'evoluzione sul versante della cassa. La spesa corrente al netto degli interessi cresce di oltre quattro punti e mezzo in termini di Pil (dal 17,3 al 21,9 per cento). Il dividendo di quattro punti e mezzo di Pil guadagnato sugli oneri per interessi riesce appena a stabilizzare la spesa corrente (26,8 per cento). Cresce di un punto di Pil la spesa in conto capitale (dall'1,9 al 2,9 per cento). In tale contesto l'incidenza dei pagamenti per operazioni finali si colloca quasi un punto al di sopra del valore registrato nell'anno base (dal 28,8 al 29,7 per cento).

3.3.2. I risultati di competenza rispetto agli obiettivi programmatici.

Le regole di variazione della spesa assunte per il bilancio di competenza dello Stato con la nota di aggiornamento al DPEF 2005-2008 prevedevano in termini di incidenza sul Pil (al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA):

- la flessione di circa un punto percentuale delle spese finali (dal 31,7 al 30,8 per cento);
- la stabilità delle spese correnti al netto degli interessi sulla quota del 22,9 per cento;
- un ulteriore calo degli oneri per interessi (dal 5,5 al 5 per cento);
- un ridimensionamento della spesa in conto capitale (dal 3,3 al 2,9 per cento), già oggetto negli ultimi anni di interventi riduttivi.

I risultati gestionali risultano sostanzialmente allineati con gli obiettivi stabiliti.

Gli oneri per operazioni finali (30,7 per cento in rapporto al Pil) sono pressoché coincidenti con il valore programmato.

La quota della spesa per interessi - pur apparentemente in crescita di circa mezzo punto percentuale sul dato del precedente esercizio[34], corrisponde al limite prestabilito (5 per cento del prodotto).

L'incidenza della spesa corrente al netto degli interessi (22,5 per cento) resta quattro decimi di punto al di sotto delle indicazioni programmatiche.

Solo la spesa in conto capitale mostra un peso superiore (3,2 per cento) rispetto al livello preventivato.

[34] Gli oneri del 2004 risultano sottostimati di un analogo valore per la mancata contabilizzazione in bilancio degli interessi sui buoni postali fruttiferi.

3.4. Lo sviluppo delle previsioni di bilancio.

3.4.1. Variazioni di competenza.

Resta largo, a livello di classificazione economica, il campo delle variazioni di bilancio.

La spesa finale di competenza passa da 465.749 a 485.684 milioni, con uno scostamento positivo del 4,3 per cento.

Inferiore alla media della variazione totale risulta l'evoluzione della spesa corrente (da 422.799 a 437.873 milioni, con una oscillazione del 3,6 per cento), malgrado l'aumento di 4.530 milioni alle previsioni originarie apportato con la legge di assestamento. In valore assoluto la differenza è pari a 15.074 milioni ed è trainata, soprattutto, dalle poste correttive e compensative (+7.637 milioni), dagli interessi passivi (+5.243 milioni) e dallo sviluppo complessivo dei trasferimenti (+4.863 milioni).

Significativi incrementi registrano anche i redditi da lavoro dipendente (+1.525 milioni) e i consumi intermedi (+1.863 milioni), questi ultimi peraltro con una rilevante variazione percentuale (+16,2 per cento), alimentata dai meccanismi contabili ampiamente illustrati nella specifica analisi allegata alla precedente relazione annuale. E ciò, nonostante l'ulteriore taglio di 300 milioni disposto in attuazione del decreto legge 203/05.

Il divario previsionale risulta peraltro ristretto dal consueto utilizzo (5.919 milioni) dei fondi di riserva allocati nella categoria XII "altre uscite correnti".

Le dotazioni della spesa in conto capitale – pur decrementate di 319 milioni in sede di assestamento - crescono da 42.951 a 47.811 milioni, segnando un incremento previsionale dell'11,3 per cento. La progressione è dovuta, in particolare, al complesso dei contributi agli investimenti (Amministrazioni pubbliche, imprese, famiglie, estero), che salgono dal 22.225 a 25.840,3 (+16,3 per cento).

Uno scostamento, più forte in termini percentuali (+28,8 per cento), registra l'acquisizione di attività finanziarie (da 5.092 a 6.557 milioni). Anche gli investimenti fissi lordi – categoria oggetto di specifiche misure di contenimento - mostrano una dinamica previsionale consistente (+13,5 per cento), passando da 5.462 a 6.198 milioni. L'unica voce recessiva è costituita dagli "altri trasferimenti in conto capitale" (scesi da 10.172 a 9.215 milioni).

3.4.2. Variazioni di cassa.

Non distante da quella della competenza è l'evoluzione previsionale della cassa (da 484.341 a 502.570 milioni), che si cifra nella misura del 3,8 per cento.

Anche sul versante della cassa l'incremento percentuale della spesa corrente è più contenuto (+2,6 per cento) di quello medio. Il dato, contrariamente agli obiettivi di riduzione

fissati nella circolare del MEF, è sostenuto, in buona parte, proprio dall'assestamento (4.530 milioni).

Alla integrazione delle relative autorizzazioni (+18.229 milioni) contribuisce per il 46,5 per cento il comparto dei trasferimenti (+8.484 milioni).

La dinamica è dovuta, quasi interamente, ai trasferimenti correnti alla Amministrazioni pubbliche (da 174.514 a 182.636 milioni; +8.122 milioni). Consistenti incrementi previsionali riguardano "poste correttive e compensative" (+7.646 milioni) e "interessi passivi e redditi da capitale" (+5.177 milioni). Le dotazioni dei consumi intermedi, pur diminuite di 300 milioni con la manovra di fine anno, evidenziano una lievitazione di 2.598 milioni e un tasso di scostamento del 22,7 per cento. In crescita risultano poi le autorizzazioni di cassa per i redditi da lavoro dipendente (+1.700 milioni). La variazione totale della parte corrente sconta, fra l'altro, l'utilizzo per 14.626 milioni dei fondi di riserva inclusi nella categoria XII "altre uscite correnti".

Le autorizzazioni di cassa della spesa in conto capitale – tagliate di 488 milioni con l'assestamento – passano da 49.211 a 56.276 milioni, incrementandosi del 14,4 per cento.

Oltre i tre quarti dello scostamento sono legati ai "contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubbliche (+3.374 milioni)" e ai "contributi agli investimenti ed imprese" (+1.659 milioni), nonchè in misura residuale agli altri contributi (famiglie ed estero).

Risultano, inoltre, fortemente variate (+61,4 per cento) le dotazioni per "acquisizione di attività finanziarie" (da 5.192 a 8.380 milioni).

Una flessione, in termini previsionali, registrano per contro gli "altri trasferimenti in conto capitale" (da 10.171 a 9.099 milioni) e gli "investimenti fissi lordi" (da 6.950 a 6.516 milioni), particolarmente incisi dalla manovra effettuata con il d.l. 203/2005 (-1.600 milioni).

3.4.3. Le variazioni tramite i fondi di riserva.

L'incremento delle dotazioni di cassa è in parte sostenuto dal meccanismo di alimentazione costituito dall'apposito fondo di riserva. La consistenza del fondo è ammontata a 10.000 milioni, come nell'esercizio precedente.

Il tasso di utilizzo è stato peraltro inferiore (dal 92,5 all'86,7 per cento).

Nella tavola 1.5 viene fornito il quadro di ripartizione del fondo per Ministeri e categorie, mentre nella tavola 1.6 si prospetta la serie storica delle dimensioni e della percentuale di utilizzo del fondo stesso a partire dalla sua istituzione nel 1997. Ad eccezione delle categorie VIII ed XI, sono state integrate le autorizzazioni di tutte le categorie ed in misura maggiore la spesa corrente (4.437 milioni) rispetto a quella in conto capitale (4.232 milioni).

Il 67,5 per cento (5849 milioni) del fondo di riserva è servito ad integrare le autorizzazioni di cassa per i trasferimenti (in prevalenza di quelli di parte corrente).

La restante quota è stata assorbita per implementare le dotazioni per "acquisizioni di attività finanziarie", "consumi intermedi", "investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni".

Il 78,6 per cento delle variazioni effettuate attraverso il fondo è concentrato sul Ministero dell'economia e finanze ed è legato, in buona misura, alle competenze nel settore dei trasferimenti.

Integrazioni di competenza e di cassa sono state effettuate, inoltre, facendo ricorso al fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente. A fronte di una dotazione iniziale di 652 milioni, poi decrementata in sede di manovra correttiva di 130 milioni, l'utilizzo è stato pari a 412 milioni. Risultano così non utilizzati 115 milioni, che si sono tradotti in economie di bilancio. La quota preponderante del fondo (408 milioni) è servita ad implementare le dotazioni della categoria 4 "trasferimenti alle amministrazioni pubbliche".

3.5. La regola del 2 per cento. Effetti sul bilancio dello Stato.

Si è già osservato nel capitolo I che nel 2005, l'obiettivo, del due per cento, posto alla dinamica della spesa della P.A., non ha tenuto, avendo il consuntivo segnato una crescita di oltre il 4 per cento per la spesa per consumi finali e del 3,6 per le spese al netto degli interessi..

Nell'area del bilancio la spesa finale, nella versione al lordo delle regolazioni, ha mostrato un'evoluzione del 3,5 per cento in termini di impegni, ma una più modesta progressione sul lato dei pagamenti (+1,6 per cento).

La ragione del divario risiede nel metodo utilizzato che prevede, da un lato, la fissazione di obiettivi di contabilità nazionale e, dall'altro, la traduzione di detti obiettivi in limiti di spesa fissati alla gestione del bilancio.

Limiti stringenti erano previsti, peraltro, per otto categorie di spesa aventi impatto diretto sul conto economico consolidato delle Pubbliche amministrazioni. Ulteriori specifici vincoli erano stabiliti per i consumi intermedi, con una supplementare riduzione di 700 milioni delle dotazioni di competenza e cassa. Con la manovra di fine 2005 altri tagli sono stati effettuati sulle dotazioni dei consumi intermedi (300 milioni per competenza e cassa) e degli investimenti fissi lordi (1.600 milioni in termini di cassa).

I meccanismi di alimentazione automatica in corso di esercizio- normativamente previsti – hanno, come di consueto, implementato le disponibilità degli investimenti fissi lordi e, soprattutto, dei consumi intermedi, modificando i valori indicati in sede di previsioni iniziali.

Gli stanziamenti definitivi di competenza dei consumi intermedi, al netto delle spese di giustizia, hanno comunque finito per registrare un taglio di 874 milioni rispetto all'esercizio precedente; quelli degli investimenti fissi lordi sono risultati superiori di 435 milioni nei confronti del 2004.

Per il complesso delle otto categorie si è evidenziata una compressione degli stanziamenti definitivi di competenza (da 43.362 a 39.302 milioni).

E' da aggiungere che gli stanziamenti iniziali di bilancio delle otto categorie in esame, per effetto di una diversa e combinata incidenza delle restrizioni sui singoli capitoli di spesa (o direttamente quantificati in misura inferiore rispetto alla base 2004 o interessati dalla regola del due per cento), hanno finito per esporre tagli di consistente rilevanza sulla competenza (da 36.182 a 34.553 milioni). Ciò si è evidentemente riflesso sui dati di consuntivo. Gli impegni sono scesi da 42.355 a 38.056 milioni (-10,1 per cento) ed i pagamenti totali da 40.089 a 36.024 milioni, con una simmetrica riduzione del 10.1 per cento.

Su tale esito influisce decisivamente il drastico calo dei contributi agli investimenti alle imprese, sia sulla competenza (da 11.705 a 8.233 milioni; -29,7 per cento) sia sulla cassa (da 10.060 a 6.817 milioni; -32,2 per cento). In flessione del 7,2 per cento risultano gli impegni per consumi intermedi (13.768 e 12.782 milioni) e, in misura inferiore i pagamenti (-2,7 per cento). Flettono gli impegni per i trasferimenti alle imprese (da 5.248 a 4.875 milioni; -7,1 per cento) e i relativi pagamenti (da 4.881 a 4.464 milioni; -4,8 per cento). Si riducono altresì i trasferimenti alle famiglie (da 4.102 a 3.862 milioni e da 4.189 a 3.794 milioni; -5,8 e –9,4 per cento).

Gli investimenti fissi lordi risultano in crescita sul versante della competenza (da 5.763 a 6.198 milioni; +7,5 per cento), ma in regresso sulla cassa (da 5.688 a 5.610 milioni; -1,4 per cento).

Poco incidono – per le loro ridotte dimensioni finanziarie – le altre categorie (trasferimenti all'estero, contributi agli investimenti, a famiglie e all'estero), che peraltro superano il programmato incremento del due per cento in termini sia di competenza che di cassa.

Applicando agli impegni ed ai pagamenti la regola del due per cento, gli scostamenti sopra evidenziati presentano margini negativi superiori: cedono del 31 e del 33,6 per cento i contributi agli investimenti ad imprese; i consumi intermedi si flettono del 9 e del 4,6 per cento; gli investimenti fissi lordi si sviluppano del 6,9 per cento sulla competenza, ma arretrano sulla cassa (-3,3 per cento). I trasferimenti correnti alle famiglie ripiegano del 7,7 e dell'11,2 per cento; quelli alle imprese dell'8,9 e del 6,7 per cento.

Permane lo sforamento per le altre categorie oggetto della manovra (trasferimenti all'estero; contributi agli investimenti a famiglie e ad estero). Sul piano dei macroaggregati di bilancio, all'incremento del 2,9 per cento degli impegni di parte corrente si contrappone la flessione della spesa in conto capitale (-3,1 per cento), cosicché la spesa finale finisce per registrare uno sviluppo del 2,3 per cento. Meno ampia risulta l'oscillazione per i pagamenti per operazioni finali (+0,6 per cento), al cui interno si contrappongono andamenti diversificati (+1,2 per cento per la spesa corrente e –5,3 per cento per il conto capitale).

Gli scostamenti riferiti all'applicazione della stessa regola presentano esiti diversi per i Ministeri, in relazione al peso delle categorie assoggettate al limite di incremento della spesa ed alla spinta della specifica legislazione del settore.

Sul versante della competenza, in un quadro che prospetta la flessione degli impegni della gran parte dei Ministeri, si evidenzia un tasso di crescita del 13,2 per cento del Ministero delle politiche agricole e di oltre il 6 per cento per i Ministeri dell'economia e delle finanze e degli Affari esteri, nonché, in misura inferiore, del Lavoro e politiche sociali e della Salute.

Il tetto all'incremento dei pagamenti viene superato dal Ministero delle attività produttive (+5 per cento), dal Ministero dell'ambiente (+4,2 per cento), dal Ministero dell'economia e delle finanze (+2,6 per cento) e dal Ministero della giustizia (+2,6 per cento). Gli altri Ministeri presentano una flessione, più o meno accentuata, dei pagamenti, mentre il Ministero della difesa registra un sostanziale allineamento dei pagamenti con l'applicazione della regola del due per cento.

Nei capitoli dedicati ai singoli Ministeri si forniscono elementi di dettaglio e valutazioni sul rispetto della regola del 2 per cento con riferimento, soprattutto, ai consumi intermedi ed agli investimenti fissi lordi.

3.6. Sintesi della gestione[35].

3.6.1. Da anni alla versione lorda della spesa statale si affianca, nei documenti ufficiali, una versione al netto delle regolazioni debitorie e contabili, nonché dei rimborsi IVA, che meglio esprime i reali andamenti gestori dell'anno di riferimento. Si tratta anche nel 2005 di uno scostamento rilevante, che sul piano della spesa complessiva ammonta a 36.900 e 43.303 milioni, sebbene in calo rispetto ai dati del 2004 (57.574 e 50.065 milioni). La differenza nei confronti del precedente esercizio si spiega, essenzialmente, con le minori somme destinate al

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

Fondo ammortamento titoli di Stato – dal 2000 ricomprese nel "rimborso delle passività finanziarie"- (scese da 22.150 e 14.650 milioni a 4.191 e 11.690 milioni).

Le partite regolatorie relative alla spesa finale non sono, infatti, molto distanti dai valori segnati nel 2004 (32.710 e 31.613 milioni a fronte di 35.423 e 35.415 milioni).

Le sistemazioni contabili riguardano prevalentemente, come di consueto, la parte corrente (30.609 e 29.967 milioni), mentre quelle di conto capitale si commisurano a 2.101 milioni e 1.646 milioni.

Sulla spesa corrente il fenomeno sta investendo negli ultimi anni la stessa spesa di funzionamento: nel 2005 figurano i "consumi intermedi" (365 e 360 milioni) e per una ridotta quota anche i "redditi da lavoro dipendente" (40 milioni per competenza e cassa).

L'area delle regolazioni, peraltro, abbraccia in larga misura le "poste correttive e compensative" (27.501 e 27.333 milioni), nonché i "trasferimenti ad amministrazioni pubbliche" (2.634 e 2.166 milioni) e cioè gli ambiti di spesa in cui più forte è l'interdipendenza fra operazioni di bilancio e operazioni di tesoreria. Una modesta quota si riferisce ai ""trasferimenti alle imprese" (68 milioni per competenza e cassa). Sul conto capitale 2.000 milioni per competenza e 1.450 milioni per cassa attengono agli "altri trasferimenti" (per il ripiano disavanzi ASL); 75 milioni ai "contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche" e 26 milioni ai "trasferimenti all'estero". Incidono per 95 milioni i pagamenti per gli "investimenti fissi lordi".

Per offrire maggiore visibilità agli effettivi andamenti annuali, il confronto, in questa sede svolto, con i precedenti esercizi si basa sui dati della serie netta delle spese di bilancio[36]. La spesa finale – gravata, fra l'altro, da un maggior carico di interessi – mostra valori incrementali in termini sia di impegni (434.533 milioni +5,3 per cento) sia di pagamenti (420.968 milioni; +3,8 per cento).

Più dinamica, rispetto al 2004, risulta l'evoluzione della spesa corrente sulla competenza (389.840 milioni; +6,7 per cento) e sulla cassa (380.118 milioni; +5,1 per cento).

Continua la caduta della spesa in conto capitale sia sul lato degli impegni (44.693 milioni; -5,4 per cento) sia sul versante dei pagamenti (40.849 milioni; -6,9 per cento). La spesa corrente al netto degli interessi (319.170 e 309.865 milioni) segna indici incrementali (+4,9 e +3 per cento) inferiori ai dati medi del titolo I. Si è incrementato – in parte per fattori meramente contabili - infatti, di oltre 9.000 milioni il peso degli interessi (70.671 e 70.253 milioni; +15,9 e +15,3 per cento).

[36] Per completezza di informazione si è comunque predisposta la tavola 1.7 in cui le operazioni finali di spesa vengono prospettate al lordo delle partite contabili e debitorie.

All'interno della parte corrente crescono gli impegni per "redditi da lavoro dipendente" (81.703 milioni; +2,8 per cento) e in pressoché pari misura anche i pagamenti (79.056 milioni; +2,5 per cento). Colpiti da ulteriori misure restrittive, accusano una flessione i "consumi intermedi" (12.417 e 12.626 milioni; -4,1 e –2,2 per cento), anche se la distinzione fra spesa lorda e spesa netta rischia di assumere, in tale contesto, connotati in parte distorcenti.

L'aggregato maggioritario dei trasferimenti (182.922 e 176.415 milioni) s'accresce del 4,8 per cento sulla competenza e con un tasso inferiore sulla cassa (+2,2 per cento).

Il calo del conto capitale dipende dall'ulteriore riduzione dei trasferimenti (scesi a 32.147 e 28.155 milioni).

Recuperano gli investimenti diretti sulla competenza (6.170 milioni; +9 per cento), mentre sul lato della cassa (5.515 milioni) regrediscono del 3 per cento, anche per effetto delle aggiuntive misure di contenimento adottate alla fine dell'esercizio.

Gli investimenti finanziari mostrano una ripresa sulla competenza (6.375 milioni; +5,3 per cento) e, soprattutto, evidenziano una forte evoluzione sulla cassa (7.179 milioni +22 per cento).

La spesa complessiva (598.656 e 583.295 milioni) segna un modesto rimbalzo (+2,6 e +1,5 per cento), nonostante l'ulteriore discesa del "rimborso delle passività finanziarie" (-3,9 e –4 per cento).

3.6.2. L'incremento dei pagamenti si riflette sull'utilizzo delle autorizzazioni di cassa relative alla spesa finale e corrente: il relativo indice sale di quattro decimi di punto per la prima (dall'89,7 al 90,1 per cento) e di mezzo punto percentuale per la seconda (dal 91,4 al 91,9 per cento). Si riduce, invece, di oltre un punto e mezzo lo stesso rapporto (dal 77,1 al 75,5 per cento) per il conto capitale, caratterizzato da una flessione dei pagamenti.

Si eleva per tutti i macroaggregati di bilancio il coefficiente di smaltimento degli stanziamenti di competenza. La ripresa riguarda, soprattutto, il conto capitale (dal 52,3 al 55,2 per cento), che contemporaneamente mostra una crescita dei pagamenti e una stretta delle dotazioni.

Di poco più di un punto percentuale (dall'88,2 all'89,3 per cento) cresce l'indice della parte corrente e di circa un punto e mezzo quello della spesa finale (dall'84,5 all'85,9 per cento).

Regredisce in via generalizzata il tasso di smaltimento dei residui dal 54,4 al 48,6 la parte corrente; dal 26 al 22,2 per cento il conto capitale; dal 36,7 al 31,5 per cento la spesa finale.

L'evoluzione sopra delineata incide sull'utilizzo della massa spendibile relativa ai principali aggregati di spesa.

Il rapporto sale dall'85 all'85,9 per cento per la parte corrente e dal 75,2 al 75,7 per cento per la spesa finale; scende ulteriormente per il conto capitale (dal 36,9 al 35,4 per cento), che fa segnare l'esito peggiore dell'ultimo quinquennio.

3.6.3. Al delineato quadro relativo agli indici gestionali dei pagamenti si accompagna un minor volume di economie sugli stanziamenti di competenza (da 24.487 a 18.440 milioni). Ne è derivato un decremento dei residui passivi complessivi, scesi da 121.294 a 119.125 milioni.

La riduzione è dovuta all'andamento regressivo dei resti riconducibili al titolo III "rimborso delle passività finanziarie", passati da 9.266 a 3.334, che nell'anno precedente erano lievitati per fattori meramente congiunturali.

Il volume dei residui passivi per operazioni finali di bilancio (tavola 1.8) registra, infatti, una crescita (da 112.028 a 115.804 milioni), prevalentemente imputabile alla parte corrente (da 39.497 a 42.049 milioni).

Dal canto loro i residui del conto capitale salgono da 72.531 a 73.755 milioni. L'87,5 per cento (a fronte dell'88,3 per cento del 2004) dei residui passivi accumulati sulla spesa finale è costituito dai residui propri (da 98.913 a 101.280 milioni), mentre cresce - nonostante l'operatività della più restrittiva disciplina stabilita per il mantenimento in bilancio delle somme non impegnate - l'incidenza dei residui di stanziamento (dall'11,7 al 12,5 per cento), che mostrano il valore più elevato dell'ultimo quadriennio, passando da 13.115 a 14.511 milioni.

Influisce su tale andamento il raddoppio delle somme accantonate sulla parte corrente (da 3.074 a 6.332 milioni), mentre registrano una flessione (da 10.040 a 8.179 milioni) i residui di stanziamento sul conto capitale.

3.7. Analisi economica.

3.7.1. Il comparto dei trasferimenti.

Dopo il calo del 2004, riprende la crescita dei trasferimenti sul versante degli impegni (da 214.571 a 219.886 milioni; +2,5 per cento), mentre i relativi pagamenti subiscono una ulteriore flessione (da 209.357 a 208.355 milioni; -0,5 per cento). Quest'ultimo dato va letto nella sua interrelazione con la gestione di tesoreria ed è legato alla dinamica delle giacenze sui conti intestati ai singoli enti.

Complessivamente, comunque, l'incidenza dei trasferimenti sulla spesa finale scende in termini sia di impegni (dal 48 al 47,1 per cento) che di pagamenti (dal 47,5 al 46 per cento). Ne

deriva una ulteriore loro diminuzione in rapporto al Pil: mezzo punto per gli impegni (dal 16 al 15,5 per cento) e circa un punto per i pagamenti (dal 15,6 al 14,7).

3.7.1.1. Largamente maggioritari risultano ancora i trasferimenti alle amministrazioni pubbliche, che assorbono l'87,4 e l'89,2 per cento dei fondi trasferiti dal bilancio dello Stato.

Tale aggregato passa da 187.197 a 192.053 milioni in termini di impegni (+2,6 per cento), mentre resta sostanzialmente stazionario sulla cassa (185.819 milioni).

Lo sviluppo degli oneri è legato alla parte corrente (175.285 e 168.627 milioni: 4,3 e + 1,4 per cento); l'andamento del conto capitale (16.768 e 17.192 milioni) espone infatti una ulteriore netta flessione (-12,4 e –11,4 per cento).

Il settore più ampio è tuttora costituito dai trasferimenti alle Amministrazioni locali (102.030 e 97.446 milioni), che mostrano una crescita degli impegni (+1,8 per cento) e una contestuale diminuzione dei pagamenti (-1,6 per cento).

La loro evoluzione sulla competenza è dovuta alla crescita della parte corrente (93.487 milioni; + 4,3 per cento), cui corrisponde una riduzione dello 0,5 per cento sulla cassa (88.215 milioni). Un profilo parimenti negativo segna il conto capitale (8.543 e 9.230 milioni; -19,5 e – 11,6 per cento).

Al loro interno la spesa prevalente riguarda le Regioni (da 73.756 a 75.657 milioni e da 73.209 a 71.440 milioni). Il segno della gestione è impresso dall'andamento espansivo degli impegni di parte corrente (da 67.579 a 70.956 milioni; +5 per cento) e dal regresso dei relativi pagamenti (da 66.953 a 65.745 milioni; -1,8 per cento). La maggior parte delle risorse si riferisce alla spesa sanitaria: compartecipazione all'IVA (36.132 e 35.447 milioni); apporto al Fondo sanitario nazionale (8.963 e 5.162 milioni); finanziamento del fondo sanitario nazionale in relazione alle minori entrate dell'IRAP (473 e 4 milioni); assegnazioni alle Regioni in relazione agli interventi in materia sanitaria per la legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari (566 milioni).

Crescono le regolazioni contabili delle entrate erariali con le regioni Sicilia e Sardegna (da 8.364 a 8.728 milioni). Non presentano variazioni di rilievo le somme destinate alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome (12.349 e 11.926 milioni).

Figurano nell'aggregato anche assegnazioni al Fondo per il federalismo amministrativo (2.085 e 2.064 milioni); il rimborso della spesa sanitaria relativa all'anno 1990 (279 milioni); il finanziamento del rinnovo contrattuale del settore del trasporto pubblico locale (470 e 158 milioni); gli oneri legati ai disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto regionale (101 milioni); l'apporto al Fondo per il sostegno alle locazioni (230 e 310 milioni).

Cedono, d'altra parte, gli impegni di conto capitale (da 6.177 a 4.702 milioni; -23,9 per cento), mentre i rispettivi pagamenti segnano una ulteriore consistente flessione (da 6.256 a 5.696 milioni; -9 per cento). Vi sono inclusi, fra l'altro, il finanziamento del Fondo per il federalismo amministrativo (1.935 e 1.918 milioni), nonché interventi in materia di edilizia sanitaria pubblica (661 e 631 milioni).

I trasferimenti di competenza a Comuni e Province (17.208 milioni) accusano una flessione di 874 milioni (-4,8 per cento), mentre risulta sostanzialmente immutato il livello dei pagamenti (17.000 milioni).

L'andamento è influenzato dalla parte corrente (14.301 e 14.272 milioni; -0,4 e +5,7 per cento). Al suo interno le risorse maggiori sono quelle a vario titolo destinate al finanziamento dei bilanci degli enti locali (12.013 e 12.532 milioni), il cui complessivo ammontare è dovuto al livello dei fondi tradizionali (5.584 e 6.110 milioni) e alla compartecipazione all'IRPEF (6.429 e 6.422 milioni). Sono inclusi nell'aggregato anche contributi ai comuni per le spese degli uffici giudiziari (227 e 202 milioni) e assegnazioni al fondo per il federalismo amministrativo (126 e 120 milioni). Un ulteriore netto declino registrano i trasferimenti in conto capitale (2.906 e 2.728 milioni; -21,7 e –22,1 per cento), che ricomprendono, fra l'altro, il Fondo per lo sviluppo degli investimenti (1.094 e 1.032 milioni), caratterizzato da una progressiva flessione, ed il Fondo per il federalismo amministrativo (418 e 417 milioni).

Segnano una crescita consistente per gli impegni (+8 per cento) e meno rilevante per i pagamenti (+2,2 per cento) i trasferimenti agli "Enti locali produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali" (8.584 e 8.557 milioni), la cui quota prevalente è assorbita dalla parte corrente (7.958 e 7.918 milioni) destinata al Fondo per il finanziamento ordinario delle Università (6.976 e 6.931 milioni; +6,4 e +0,3 per cento).

Resta nettamente minoritaria l'incidenza del conto capitale (626 e 639 milioni), che pure presenta indici incrementali a due cifre (+23 e +24,3 per cento). Oltre ad una serie di oneri specifici di più modeste dimensioni, rientrano in tale comparto assegnazioni al Fondo per l'edilizia universitaria e per le grandi attrezzature scientifiche (154 e 180 milioni); contributi per l'ammortamento di mutui contratti per la realizzazione di interventi di edilizia universitaria (118 e 5 milioni); risorse per i progetti universitari di ricerca di rilevante interesse nazionale (99 e 105 milioni); nonché assegnazioni al Fondo per la sanatoria di situazioni debitorie dell'Università (75 milioni).

Continua, seppure con ritmi più ridotti, la crescita dei trasferimenti agli Enti di previdenza ed assistenza sociale (73.188 e 71.406 milioni; +2,4 e +1,1 per cento). L'incremento riflette sostanzialmente l'evoluzione della parte corrente (71.797 e 70.365 milioni; +2,6 e +1,9 per

cento). Il 97 per cento e il 97,7 per cento dei fondi di parte corrente risulta assegnato all'INPS (69.618 e 68.770 milioni).

Le voci più significative sono costituite dall'apporto alla gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (14.584 milioni), dagli oneri per le pensioni di invalidità (12.735 milioni) e dalle agevolazioni contributive, sottocontribuzioni ed esoneri (9.172 milioni).

Consistenti assegnazioni di fondi riguardano anche il complesso degli interventi per pensioni sociali, maggiorazione sociale dei trattamenti minimi di pensione ed importo aggiuntivo sulle pensioni dei soggetti disagiati (per un totale di 5.282 e 5.482 milioni).

Gli oneri derivanti da pensionamenti anticipati scendono a 1.845 e 1.544 milioni; moderatamente espansiva è la partecipazione dello Stato per le pensioni di annata e per la rivalutazione delle pensioni (4.968 e 4.891 milioni).

I contributi al Fondo pensioni delle Ferrovie passano da 3.897 a 3.857 milioni, mentre il finanziamento degli oneri derivanti dalla confluenza dell'INPDAI nel Fondo pensioni lavoratori dipendenti è stato pari a 1.067 milioni (1.055 nel 2004).

Le anticipazioni di bilancio all'INPS aumentano da 1.000 a 1.779 milioni.

La restante quota delle risorse sostanzialmente riguarda trasferimenti a INPDAP (275 e 269 milioni), INAIL (633 e 263 milioni), IPOST (896 e 690 milioni) ed ENPALS (151 milioni).

Il versante del conto capitale accusa un calo dei trasferimenti (1.391 e 1.041 milioni; -6,4 e –33,4 per cento), che hanno come unico destinatario l'INPS e concernono le risorse destinate al Fondo per l'occupazione.

S'incrementano in misura rilevante in termini di impegni (+8,6 per cento) i trasferimenti complessivi in favore delle Amministrazioni centrali (16.830 milioni), mentre i corrispondenti pagamenti (16.967 milioni) presentano un profilo sostanzialmente stazionario (+0,4 per cento). Al loro interno la parte corrente (10.001 e 10.046 milioni) mostra indici incrementali a doppia cifra (+18,2 e +15,5 per cento).

La voce più importante è rappresentata dagli "organi costituzionali" (7.988 e 8.045 milioni) che si sviluppano in misura inferiore al tasso medio (+12,9 e 8,9 per cento).

Tale aggregato ricomprende – oltre alla specifica spesa per gli organi costituzionali (1.632 milioni) - anche gli oneri per Presidenza del Consiglio, Corte dei conti, Consiglio di Stato e TAR, Agenzie fiscali e l'ente pubblico economico "Agenzia del demanio" (per un importo complessivo di 5.488 e 5.546 milioni).

Vi rientra anche il finanziamento del CONI (450 milioni). La restante quota è ripartita fra "Enti produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica" (891 e 903

milioni), il cui ritmo di espansione è pari al 17,7 e al 35,5 per cento; "Enti di ricerca" (522 e 515 milioni; +11,9 e +10,3 per cento) ed "Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali" (600 e 583 milioni), che registrano un'impennata del 253 e del 236 per cento.

Il conto capitale (6.813 e 6.917 milioni) presenta, invece, un decremento sia degli impegni (-3,2 per cento) che dei pagamenti (-6,5 per cento).

Su tale negativa evoluzione influisce l'aggregato maggioritario "Ente produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica" (4.509 e 4.391 milioni; -4,7 e –11,9 per cento). La sua discesa è frenata dalla voce prevalente costituita dai trasferimenti al Fondo di rotazione per le politiche comunitarie (4.239 e 4.243 milioni), che risulta in crescita del 2,3 per cento.

Dopo la ripresa del precedente esercizio mostra un profilo gestionale diversificato la voce "Enti di ricerca" (2.013 e 2.137 milioni; -1,4 e +0,5 per cento). L'unica voce in forte espansione (+8,6 e +33,5 per cento) è quella relativa ad "Enti produttori di servizi ricreativi e culturali" che, in ragione delle ridotte dimensioni finanziarie (291 e 390 milioni), poco influisce sull'andamento generale.

3.7.1.2. Torna a flettere l'ammontare dei "trasferimenti alle famiglie e alle istituzioni sociali private", che a livello complessivo (3.984 e 3.976 milioni) esprime un divario negativo del 5,5 per cento per gli impegni e dell'8,7 per cento per i pagamenti.

Il profilo gestionale discendente è sostanzialmente dovuto all'evoluzione della parte corrente (3.862 e 3.794 milioni; -5,9 e –9,4 per cento), che incide per oltre il 95 per cento sul comparto.

All'interno della voce "famiglie" risultano oneri per pensioni ed assegni di guerra (960 milioni), transazioni, indennizzi e risarcimenti per danni trasfusionali (235 e 192 milioni), nonché le spese per i detenuti (400 e 384 milioni).

Nell'ambito delle risorse indirizzate alle istituzioni sociali private si registrano assegnazioni alla CEI (984 milioni), agli Istituti di patronato ed assistenza (341 e 353 milioni) ed ai partiti politici (199 milioni).

Altri 100 milioni sono destinati all'assistenza degli stranieri e alla prima accoglienza dei profughi. Per il rimborso delle spese di assistenza sanitaria all'estero risultano assegnati 83 milioni; per il risarcimento degli errori giudiziari si evidenziano oneri per 49 milioni.

Per contro si incrementano (+5,5 e 8,6 per cento) i trasferimenti in conto capitale (122 e 182 milioni), che, in ragione delle ridotte dimensioni finanziarie, influiscono solo

marginalmente sull'andamento generale della categoria in esame. La maggior parte degli oneri si riferisce a contributi ed interventi per il patrimonio culturale non statale.

3.7.1.3. Prosegue la discesa dei "trasferimenti alle imprese" (13.108 e 11.463 milioni), che presentano una caduta generalizzata (-23 e –23,3 per cento).

Anche la parte corrente - dopo la tenuta del precedente esercizio, in cui, fra l'altro, i pagamenti avevano registrato uno sviluppo – segna una flessione (4.875 e 4.646 milioni; -7,4 e –4,8 per cento) dovuta prevalentemente all'aggregato maggioritario "contributi ai prodotti e alla produzione" (4.592 e 4.382 milioni; -3,6 e –0,4), anche se la voce residuale "altri trasferimenti alle imprese" (268 e 264 milioni) segna un valore percentuale negativo ben più elevato (-44,8 e –45,4 milioni).

Nell'ambito dell'area delle società di servizi pubblici figurano trasferimenti a Ferrovie dello Stato S.p.A. (1.991 e 1.811 milioni), ANAS (410 milioni) e Poste italiane S.p.A. (376 milioni).

Più netto, in termini assoluti e percentuali, è l'arretramento del conto capitale (8.233 e 6.817 milioni; -29,9 e –32,2 per cento), che aveva già espresso una forte flessione nel 2004. Il profilo negativo è comune sia alla voce maggioritaria "trasferimenti alle imprese private" (7.339 e 5.992 milioni; -30,1 e –31,2 per cento) sia ai "trasferimenti alle imprese pubbliche" (861 e 825 milioni), in risalita peraltro nel 2004.

Risultano nella voce maggioritaria assegnazioni al Fondo per gli interventi agevolati alle imprese (3.146 e 2.500 milioni), al Fondo per le agevolazioni alla ricerca (329 e 333 milioni), nonché crediti di imposta per investimenti occupazione (1.000 milioni).

Nella classe dei trasferimenti alle imprese pubbliche figurano, fra l'altro, interventi per l'imprenditorialità giovanile (270 e 295 milioni a fronte dei 432 milioni di impegni e pagamenti dell'esercizio precedente); l'ammortamento dei mutui relativi al potenziamento, rinnovo e sviluppo dei servizi delle Poste italiane (241 milioni) ; contributi per la realizzazione delle infrastrutture per i Giochi olimpici invernali "Torino 2006" (90 e 80 milioni).

3.7.1.4. In accentuata ripresa si mostrano i "trasferimenti all'estero" (2.011 e 1.989 milioni; +14,5 e +12,9 milioni), dopo il calo del precedente esercizio.

Il conto capitale, di minoritaria consistenza finanziaria (396 e 406 milioni), registra una impennata di oltre il 55 per cento. Al suo interno le voci di spesa più significative riguardano il contributo italiano al fondo globale per la lotta all'AIDS, tubercolosi e malaria (180 milioni), le

assegnazioni a CERN ed AIEA (88 milioni), gli interventi connessi al trattato di pace (45 e 48 milioni).

Nettamente meno intenso è lo sviluppo degli oneri di parte corrente (1.615 e 1.583 milioni; +7,3 e 5,5 per cento). Gran parte della spesa è assorbita dai conferimenti a vario titolo, ad organismi internazionali (750 milioni) e dagli accordi A.C.P. (334 milioni).

3.7.1.5. Raddoppiano, dopo la forte flessione dell'esercizio precedente, gli "altri trasferimenti in conto capitale" (8.729 e 5.109 milioni; +96,4 e 104,2).

Gli impegni esposti a consuntivo ricomprendono, peraltro, residui di stanziamento relativi al fondo da ripartire per le aree sottoutilizzate (2.009 milioni). Gli oneri effettivamente connessi alle vicende gestionali riguardano, soprattutto, la voce "amministrazioni pubbliche" (5.269 e 4.579 milioni).

Vi figurano somme destinate agli enti previdenziali pubblici cessionari del patrimonio immobiliare (1.222 e 984 milioni), nonchè al rimborso agli enti stessi del maggior prezzo corrisposto dai conduttori degli immobili pubblici ad uso residenziale cartolarizzati (147 milioni); assegnazioni alle Regioni per il ripiano dei disavanzi del servizio sanitario nazionale per gli anni 2001, 2002 e 2003 (2.000 e 1.450 milioni). Risultano, inoltre, assegnate alla Presidenza del Consiglio risorse per spese relative alle ricorrenti emergenze naturali (484 e 429 milioni), nonché per oneri derivanti dalla concessione di contributi per l'ammortamento di mutui contratti dalle Regioni a seguito di eventi calamitosi (664 e 659 milioni). Somme per 550 milioni sono affluite al Fondo relativo agli investimenti di pertinenza del Dipartimento della protezione civile.

Nella voce residuale figurano assegnazioni al Fondo per la concessione di contributi relativi al risparmio idrico ed al riuso delle acque reflue e di quelli relativi al riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo (490 e 230 milioni), nonché al Fondo da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche di captazione ed adduzione di risorse idriche (409 e 172 milioni).

Oltre la metà degli altri trasferimenti alle imprese (236 e 105 milioni) si riferisce al contributo al Mediocredito centrale per interventi di sostegno finanziario del sistema produttivo interno (139 e 69 milioni).

3.7.2. Altre spese correnti.

Crescono in pressoché pari misura gli impegni (81.743 milioni; +2,8 per cento) ed i pagamenti (79.096 milioni; +2,6 per cento) relativi alla categoria 1 "redditi da lavoro dipendente".

Tale andamento è legato alla evoluzione della voce "retribuzioni lorde in denaro" (56.704 e 54.058 milioni; +3,5 e +3,2 per cento) e riflette, in particolare, la dinamica degli stipendi (52.194 e 49.799 milioni; +3,5 e +3,2 per cento).

All'interno dell'aggregato mostra un'espansione superiore al dato medio la voce "fondo unico di amministrazione" (1.037 e 853 milioni; +10,2 e +10,4 per cento).; accusano un netto calo gli impegni per gli "incentivi per l'offerta formativa" (1.085 milioni; -26,5 per cento), mentre i rispettivi pagamenti presentano un profilo accrescitivo (1.418 milioni; +17,2 per cento).

Poco più che stabili risultano gli oneri per "lavoro straordinario" (1.028 e 1.003 milioni; +1,2 e +2,2 per cento).

S'incrementano a tassi di sviluppo inferiori "i contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro" (23.173 e 23.235 milioni; +2,1 e +2,2 per cento) che scontano, fra l'altro, l'importo della contribuzione aggiuntiva (8.296 milioni).

Accusano una ulteriore flessione (-13,3 per cento per competenza e cassa) i "contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro" (1.054 e 1.052 milioni), che sostanzialmente coincidono con la tipologia di oneri inseriti nella categoria III del precedente schema di classificazione della spesa. Scostamenti differenziati sull'anno precedente denotano le "retribuzioni in natura" (+3,7 e –4 per cento), peraltro di consistenza finanziaria comparativamente ridotta (812 e 750 milioni).

Vi rientrano, fra l'altro, le spese per buono pasto, mense e vestiario, nonché la voce residuale "altre" che è l'unica ad esporre indici incrementali per impegni e pagamenti (+9,1 e +4,8 per cento).

Per una compiuta rappresentazione degli oneri per il personale sostenuti sul bilancio dello Stato, occorre aggiungere – a quella della categoria I – la spesa della categoria III "imposte pagate sulla produzione" (4.391 e 4.427 milioni), che presenta indici incrementali dell'1,2 e del 2,6 per cento.

Gli oneri complessivi per il personale contabilizzati in bilancio ammontano, pertanto, a 86.134 milioni di impegni e 83.523 milioni di pagamenti ed evidenziano una evoluzione sostanzialmente analoga alla spesa al netto dell'IRAP.

La restrittiva quantificazione iniziale delle dotazioni e la manovra di fine anno sono alla base dei dati di consuntivo della categoria II "consumi intermedi". Questa registra, nella serie

lorda[37], una flessione sia degli impegni (12.782 milioni; -7,2 per cento) sia dei pagamenti (12.986 milioni; -2,7 per cento), collocandosi al livello più basso dell'ultimo quinquennio.

La riduzione si riferisce, in particolare, alla spesa per l'acquisto di beni (1.773 e 2.094 milioni; -22,9 e –18,3 per cento), che nell'ultimo biennio ha segnato una caduta del 43,5 per cento in termini di impegni e del 39,2 per cento sul versante dei pagamenti. Al suo interno segna un nuovo decremento la voce "beni di consumo" (1.302 e 1.283 milioni; -8 e –8,8 per cento) e una flessione più netta in valori percentuali (-26,8 e –27,7 per cento) il subaggregato "pubblicazioni periodiche" (22 milioni). Un deciso profilo discendente registra poi la classe "armi e materiale bellico per usi militari" (448 e 788 milioni; -47,6 e –29,9 per cento).

Meno forte (-3,9 per cento) è l'incidenza della stretta sugli impegni della voce maggioritaria "acquisto di servizi effettivi" (10.891 milioni), mentre i relativi pagamenti (10.778 milioni) mostrano un incremento dell'1,3 per cento.

Nel suo ambito si osserva un andamento diversificato delle numerose pertinenti aree di spesa. Un blocco di voci manifesta un ritmo espansivo: dal +4,9 e +11,1 per cento dei "noleggi, locazione e leasing operativo" (1.473 e 1.458 milioni) fino al +256,3 e +301,5 per cento dei "compensi per incarichi continuativi " (118 e 109 milioni). Una cospicua evoluzione accrescitiva mostrano gli "aggi di riscossione"(1.094 e 979 milioni; +53,9 e +37,9 per cento). S'incrementano anche gli oneri per "studi, consulenze e indagini" (118 e 109 milioni; +13,8 e + 27 per cento) e quelli per "indennità di missione e rimborsi spese di viaggio" (584 e 583 milioni; +4,5 e +13,8 per cento). Ed è su tali voci - caratterizzate da un intenso tasso di sviluppo - che andrebbe potenziato il monitoraggio al fine del contenimento degli esuberanti oneri attraverso le più appropriate forme di controllo.

Presentano, invece, significativi indici di decremento le "spese di rappresentanza, relazioni pubbliche, convegni, mostre e pubblicità" (102 e 103 milioni; -23 e –22,4 per cento) e i "corsi di formazione" (372 e 373 milioni; -20,5 e –27 per cento). In calo risultano pure voci di maggiore consistenza finanziaria: "utenze, servizi ausiliari, spese di pulizia" (1.245 e 1.194 milioni; -4,4 e –5,8 per cento) e "commissioni su titoli" (644 milioni; -5,7 per cento). Si divarica la gestione della voce residuale "altri servizi" (2.929 e 2999 milioni; -16 e +5,9 per cento) e quella per le spese postali e valori bollati (68 e 76 milioni; -20,8 e + 4,4 per cento).

Recessiva (-13,3 e –15,6 per cento) risulta pure la voce "acquisto di servizi figurativi", in cui sono inclusi i soli fitti figurativi, per i quali sono contabilizzati 118 milioni di impegni e 114 milioni di pagamenti.

---

[37] Come si è detto, nella versione netta il divario negativo è meno accentuato (-4,1 e –2,2 per cento)

Dopo la netta flessione (-14,5 e -14,7 per cento) registrata nel precedente esercizio, la spesa per interessi, allocata nella categoria IX, subisce un rimbalzo di oltre 9.000 milioni (con indici incrementali superiori al 15 per cento). Il livello degli oneri è pari a 70.671 e 70.253 milioni e si approssima ai risultati del 2003. La categoria in esame ha registrato variazioni di competenza e di cassa per oltre 5.000 milioni, che risultano peraltro ininfluenti rispetto all'esito gestionale, attestato su un livello inferiore alle dotazioni iniziali di bilancio. Lo sviluppo degli oneri è dovuto all'evoluzione degli "interessi passivi su titoli a lunga scadenza " (62.468 e 62.179 milioni; +28,5 e +28,2 per cento), che presentano un aggravio di circa 14.000 milioni e costituiscono oltre l'88 per cento dell'intera categoria. Profili gestionali negativi risultano per gli altri subaggregati: "interessi passivi a breve" (2.846 milioni; -3,4 per cento); "altri interessi" (3.907 e 3.811 milioni; -39,2 e –41,2 per cento) e, soprattutto, "interessi sui mutui" (1.450 e 1.418 milioni; -51,4 e –52,6 per cento).

Il peso degli interessi passivi è peraltro compensato anche nel 2005 dagli introiti – da 3.640 a 5.794 milioni – per retrocessione di interessi, dietimi ed altri proventi connessi alla gestione del debito pubblico, cosicché il loro effettivo onere a carico del bilancio dello Stato, tenuto anche conto delle ritenute fiscali sui titoli di Stato (da 26 a 40 milioni), è inferiore di 5.834 milioni rispetto ai dati ufficiali della categoria IX.

Ne risulta così nella serie netta (tavola 1.9) un tasso di incremento degli interessi meno marcato (+13,2 e +12,5 per cento).

Prosegue, anche se con uno sviluppo più moderato, l'incremento degli oneri della categoria VIII (+2,4 per cento) destinati al finanziamento del bilancio UE (nella misura coincidente di 14.480 milioni sia per gli impegni che per i pagamenti). In valore assoluto il profilo espansivo è riconducibile, in gran parte, alla quota legata al prodotto nazionale lordo nonché alle risorse proprie IVA (da 12.482 a 12.780 milioni) e, in misura ridotta, alle risorse proprie tradizionali (da 1.655 a 1.700 milioni).

Dopo la consistente crescita del precedente esercizio, la categoria X "poste correttive e compensative" (49.294 e 49.002 milioni), indica un differenziato profilo gestionale: alla crescita degli impegni (+3,3 per cento) si affianca una lieve flessione dei pagamenti (-0,2 per cento).

Tale divaricazione è, soprattutto, dovuta all'andamento della voce maggioritaria "restituzioni e rimborsi di imposte" (30.556 e 30.376 milioni; +4 e –0,9 per cento).

Vi rientrano restituzioni e rimborsi dell'imposta sul valore aggiunto, effettuata dai concessionari, a richiesta e d'ufficio, anche mediante compensazione operata sulle imposte dirette, sulle somme spettanti alle Regioni, all'INPS e agli altri enti previdenziali (18.000 milioni); restituzioni e rimborsi delle imposte dirette effettuati dai concessionari, anche

mediante compensazione operata sull'IVA, sulle somme spettanti alle Regioni, all'INPS e agli altri enti previdenziali (7.000 milioni); restituzioni e rimborsi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche e dell'imposta locale sui redditi (3.142 e 3.106 milioni); restituzioni e rimborsi di imposta sul valore aggiunto (1.900 e 1.793 milioni).

Un vistoso calo registrano gli oneri connessi alle vincite e commissioni del lotto (da 9.040 a 6.872 milioni; -24 per cento), che si sostanziano nell'assegnazione all'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato per la gestione del servizio del gioco del lotto automatizzato.

La flessione del lotto viene controbilanciata dallo sviluppo delle "altre poste correttive e compensative" (11.823 e 11.754 milioni; +27,8 e +25,2 per cento). Nel loro ambito crescono in misura pari al 75 per cento (da 2.961 a 5.184 milioni) le somme versate all'entrata in relazione all'eventuale recupero da parte delle banche dell'acconto corrisposto a titolo dell'1,5 per cento delle riscossioni, recupero, come si è visto, mai avvenuto a seguito dell'abrogazione della norma istitutiva del prelievo. Sostanzialmente stabili risultano gli oneri legati ai rapporti con i concessionari della riscossione (4.579 e 4.555 milioni), compresa la regolazione contabile dell'acconto corrisposto dai concessionari (4.449 e 4.425 milioni). Un lieve calo espongono le quote sui canoni di abbonamento spettanti alla Rai (da 1.534 a 1.506 milioni).

Una ulteriore cospicua diminuzione (-89 per cento) riguarda gli impegni (17 milioni) della categoria XI "ammortamenti", mentre i rispettivi pagamenti presentano un valore identico a quello del 2004 (163 milioni).

Come negli anni precedenti sono contabilizzati solo gli ammortamenti relativi ai beni immobili, che coincidono così con l'ammontare degli impegni e dei pagamenti dell'intera categoria. Per il terzo anno consecutivo non è stata, invece, effettuata la scritturazione contabile dell'ammortamento dei beni mobili.

Registrano una ulteriore forte lievitazione gli impegni della categoria XII "altre uscite correnti" (da 1.125 a 1.433 milioni; +27,2 per cento), mentre i relativi pagamenti scendono da 1.131 a 1.030 milioni (-8,8 per cento).

Tali oneri coincidono sostanzialmente con quelli collocati nelle "altre somme non altrove classificate". La quota prevalente di essi (818 milioni) riguarda le somme occorrenti per il pagamento dei residui perenti di spese correnti per i quali risulta soppresso il capitolo di provenienza. Sono poi accantonati, sotto forma di residui di stanziamento, 372 milioni relativi al Fondo per interventi strutturali di politica economica; 15 milioni riguardanti il Fondo da ripartire per l'attuazione del piano programmatico di interventi finanziari per la scuola e 12 milioni sul Fondo corrispondente a quota parte dell'importo dell'8 per mille del gettito Irpef da

utilizzare dallo Stato per interventi straordinari per fame nel mondo, calamità naturali, assistenza ai rifugiati e conservazione di beni culturali. Oltre 56 milioni di impegni e 46 milioni di pagamenti si riferiscono alla tutela delle minoranze linguistiche, all'equa riparazione dei danni subiti in caso di violazione del termine ragionevole del processo, alle politiche e ai servizi dell'asilo, agli indenizzi per imposizione di servitù militari, alle spese connesse alla prevenzione e alla lotta agli incendi boschivi.

La restante parte riguarda, essenzialmente, la spesa per liti, arbitraggi, risarcimenti e accessori, diffusa in quasi tutti gli stati di previsione.

3.7.3. Altre spese in conto capitale.

Nonostante la rigida quantificazione delle dotazioni iniziali di competenza, gli impegni della categoria XXI "investimenti fissi lordi e acquisto di terreni" (6.170 milioni) crescono ad un tasso del 9 per cento, giovandosi anche della rideterminazione degli stanziamenti in corso di esercizio (+13,5 per cento).

D'altro canto, i pagamenti (5.610 milioni) accusano una flessione dell'1,4 per cento, (-3 per cento nella serie netta) che sconta anche la rimodulazione delle autorizzazioni di cassa effettuata con la manovra di fine anno.

Al suo interno resta largamente maggioritaria la voce residuale "altri investimenti" (3.998 e 3.846 milioni), che da sola esprime il 64,8 e il 70,3 per cento dell'intera categoria. Viene di fatto reso poco leggibile l'andamento gestionale legato ad una serie numerosa di interventi, per i quali complessivamente si registra un incremento del 6,5 e del 2,9 per cento.

Tutte le altre voci ricomprese nella categoria mostrano una crescita degli impegni, tra cui "mezzi di trasporto" (112 milioni; +13 per cento), "opere pubbliche" (942 milioni; +6,8 per cento) e "software e hardware" (505 milioni; +14,6 per cento).

Ad eccezione delle "opere pubbliche", e dei "fabbricati residenziali" che si espandono rispettivamente del 5,1 per cento e del 40,6 per cento sul versante della cassa, tutte le altre classi di spesa mostrano un calo sensibile dei pagamenti.

Dopo la parentesi del precedente esercizio, riprende la crescita della categoria 31 "acquisizione di attività finanziarie" in termini sia di impegni (6.375 milioni; +5,3 per cento) sia, soprattutto, di pagamenti (7.179 milioni +22 per cento). La variazione accrescitiva è riconducibile alla voce maggioritaria "azioni ed altre partecipazioni" (5.768 e 6.837 milioni; +9,9 e +24,4 per cento). Una quota rilevante degli oneri si riferisce all'apporto al capitale sociale di ANAS e Ferrovie S.p.A (in complesso 3.687 e 4.819 milioni). Figurano anche nell'aggregato conferimenti a banche, fondi ed organismi internazionali (515 e 400 milioni);

assegnazioni al conto corrente infruttifero denominato "partecipazione italiana, a banche, fondi ed organismi internazionali (417 e 833 milioni); oneri per la ricapitalizzazione delle società di trasporto aereo (689 e 489 milioni); assegnazioni al conto corrente infruttifero denominato "Fondo di solidarietà nazionale" (144 e 129 milioni); somme per la costituzione della Società riscossione S.p.A. (76 e 19 milioni); apporti al Fondo rotativo istituito presso la Simest S.p.A. (52 milioni); contributi per le operazioni di ristrutturazione e riorganizzazione industriale dell'Istituto poligrafico e Zecca dello Stato in funzione della sua trasformazione in S.p.A. (32,9 milioni).

L'espansione della spesa della categoria in esame è frenata dalla flessione della voce "concessione prestiti" (600 e 342 milioni), che presenta indici di decremento del 24,8 e del 12,8 per cento.

Vi sono, fra l'altro, ricompresi conferimenti al Fondo rotativo per il finanziamento dei programmi di promozione imprenditoriale nelle aree depresse (270 e 295 milioni) e al Fondo rotativo per le imprese (241 milioni); apporti al Fondo di garanzia per gli interventi strategici nel settore informatico (40 milioni).

3.8. Formazione e gestione dei residui.

3.8.1. La situazione generale.

I dati di consuntivo evidenziano nel 2005 una flessione dei residui passivi complessivi (da 121.294 a 119.125 milioni), dovuta essenzialmente alla riduzione dei resti riconducibili al "rimborso delle passività finanziarie" (da 9.266 a 3.334 milioni), lievitati in misura anomala nell'anno precedente.

D'altra parte, sulla spesa finale emerge una accresciuta consistenza dei residui passivi (da 112.028 a 115.791 milioni), interrompendosi così la tendenza discendente registrata nel triennio precedente. Ciò in relazione anche al minor volume complessivo di economie, sulla competenza e sui residui, evidenziato rispetto al 2004 (da 33.221 a 29.339 milioni).

L'evoluzione è legata all'incremento sia dei residui di vecchia formazione (da 63.199 a 65.814 milioni) che di quelli provenienti dalla competenza (da 48.828 a 49.977 milioni), trainati dall'andamento della parte corrente (da 26.867 a 29.565 milioni).

L'incidenza dei residui di nuova formazione sul totale diminuisce ancora (dal 43,6 al 43,2 per cento), mentre corrispondentemente cresce il peso dei residui provenienti dagli esercizi precedenti (dal 56,4 al 56,8 per cento).

Il rapporto tra vecchi residui e consistenza globale arriva a toccare la percentuale del 72,3 per cento nel conto capitale.

I residui di stanziamento complessivi scendono da 20.615 a 16.360 milioni, per effetto della riduzione che interessa i resti del titolo III "rimborso di passività finanziarie" (da 7.500 a 1.849 milioni).

Risale, contro ogni previsione, da 13.115 a 14.511 milioni la massa dei residui di stanziamento per operazioni finali di bilancio, su cui, al pari del 2004, non è stato attivato il decreto di rideterminazione da parte del Presidente del Consiglio.

L'incremento è legato, soprattutto, all'evoluzione della parte corrente (da 3.074 a 6.332 milioni), che assorbe anche il decremento del conto capitale (da 10.040 a 8.179 milioni).

Il 73,7 per cento dei residui di stanziamento (10.692 milioni) provengono dalla competenza.

Il 91,7 per cento dei residui passivi complessivi (compresi quelli riferiti al "rimborso delle passività finanziarie") è concentrato sulla metà dei Ministeri: Economia e Finanze (55.704 milioni); Attività produttive (12.634 milioni); Infrastrutture (10.071); Istruzione e Università (9.027 milioni); Politiche sociali (8.217 milioni); Interno (7.907 milioni) e Difesa (5.624 milioni).

3.8.2. La situazione nel settore dei trasferimenti.

Alla crescita dei residui passivi sulla spesa finale contribuisce in buona misura l'incremento di quelli relativi ai trasferimenti (da 77.890 a 80.487 milioni), che ne costituiscono il 69,5 per cento.

Al loro interno crescono i resti di parte corrente (da 26.014 a 26.697 milioni) e di conto capitale (da 77.890 a 80.487 milioni).

La gran parte dei relativi residui si riferisce ai trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche (da 56.573 a 59.538 milioni), in espansione sia nella parte corrente (da 22.322 a 23.366 milioni) sia sul conto capitale (da 34.251 a 36.172 milioni). La quota prevalente è allocata nelle Amministrazioni locali (da 36.927 a 38.004 milioni), al cui interno sono largamente maggioritari i residui nei confronti di Regioni (da 22.468 a 23.500 milioni), nonché di Comuni e Province (da 10.435 a 9.778 milioni). Registrano una parallela crescita i residui verso le "amministrazioni centrali" (da 9.144 a 9.530 milioni) e quelli nei riguardi degli "organismi previdenziali" (da 9.067 a 9.530 milioni).

Il lieve calo dei residui passivi relativi ai trasferimenti alle imprese (da 20.269 a 19.999 milioni) è attribuibile al calo dei resti nella parte corrente (da 3.023 a 2.668 milioni), mentre la quota maggioritaria di quelli in conto capitale risulta sostanzialmente stabile (da 17.246 a 17.331 milioni).

Una ulteriore contrazione registrano i residui sui trasferimenti a "famiglie e istituzioni sociali" (da 540 a 486 milioni). Una analoga evoluzione riguarda i "trasferimenti all'estero", i cui resti scendono da 507 a 463 milioni.

Lievitano, infine, i resti (da 3.449 a 6.921 milioni) riguardanti gli "altri trasferimenti" in conto capitale.

Larga parte dei residui accumulati (59.538 milioni) nel settore dei trasferimenti si riferisce alle Amministrazioni pubbliche e la loro evoluzione è strettamente connessa con la gestione di tesoreria.

3.8.3. La situazione dei residui di stanziamento.

Come si è detto, i residui passivi complessivi di stanziamento hanno registrato una forte flessione rispetto al dato del 2004, peraltro gonfiato dalla mancata contabilizzazione di 7.500 milioni destinati al fondo di ammortamento titoli di Stato.

Si è per contro rilevato l'andamento espansivo dei residui di stanziamento per operazioni finali di bilancio, che mal si concilia con l'avvio a regime della nuova disciplina che restringe i tempi per il mantenimento in bilancio di somme non impegnate.

L'incremento dei residui relativi alla spesa finale è legato, peraltro, all'inedita impennata dei residui di stanziamento afferenti alla categoria I "redditi da lavoro dipendente" passati da 2.911 a 5.617 milioni, in gran parte provenienti dalla competenza (3.902 milioni).

La quota prevalente delle somme accantonate si riferisce ancora al settore dei trasferimenti, che pure segnano una flessione (da 8.210 a 7.376 milioni).

Al suo interno cresce leggermente la consistenza di quelli relativi ad "amministrazioni pubbliche" (da 6.236 a 6.292 milioni).

Lo stock relativo a Regioni, Comuni ed organismi previdenziali scende da 2.364 a 2.100 milioni; in crescita risultano, invece, i residui di stanziamento riferiti alle Amministrazioni centrali (da 130 a 682 milioni).

Una drastica riduzione si registra per le somme accantonate nei riguardi dei trasferimenti alle imprese (da 1.850 a 1.016 milioni).

Di importo pressoché irrilevante è l'ammontare dei residui di stanziamento per i trasferimenti all'estero e alle famiglie (in complesso 32 milioni).

Cresce anche il carico dei residui di stanziamento sugli altri trasferimenti in conto capitale (da 3.720 a 4.151 milioni).

Sempre sul conto capitale i residui di stanziamento si riducono sugli "investimenti fissi lordi e acquisti di terreni" (da 1.046 a 936 milioni) e sulle "acquisizioni di attività finanziarie" (da 889 a 556 milioni).

Il 71 per cento dei residui di stanziamento presenti nella spesa finale (14.511 milioni) è concentrato sul Ministero dell'economia e delle finanze (10.302 milioni). Gran parte della restante quota è assorbita da quattro Ministeri: Istruzione (1.076 milioni); Infrastrutture (767 milioni); Politiche sociali (715 milioni); Attività produttive (559 milioni).

PAGINA BIANCA

Tavole allegate

PAGINA BIANCA

RISULTATI DIFFERENZIALI
SERIE STORICA 1997 - 2005

Tavola 1.1

Importi in milioni di EURO

RISPARMIO PUBBLICO

	COMPETENZA						*CASSA*					
	Previsioni iniziali	var. es. prec.	Previsioni definitive	var. es. prec.	RISULTATI	var. es. prec.	Previsioni iniziali	var. es. prec.	Previsioni definitive	var. es. prec.	RISULTATI	var. es. prec.
	importo	%	importo	%	importo	%	importo	%	importo	%	importo	%
1997	-24.286		-25.436		22.571		-8.744		-18.351		28.981	
1998	-22.763	6,27%	-31.858	-25,25%	-5.178	-122,94%	-34.140	-290,45%	-44.042	-140,00%	-9.487	-132,74%
1999	-20.710	9,02%	-25.726	19,25%	11.386	319,89%	-26.377	22,74%	-52.316	-18,79%	-10.874	-14,62%
2000	-12.919	37,62%	-4.888	81,00%	21.930	92,60%	-22.699	13,94%	-31.378	40,02%	6.742	162,00%
2001	-9.044	29,99%	-20.414	-317,66%	13.601	-37,98%	-26.371	-16,18%	-47.526	-51,46%	-20.329	-401,53%
2002	3.556	139,32%	-23.146	-13,38%	4.375	-67,84%	-17.944	31,96%	-45.853	3,52%	-16.674	17,98%
2003	-5.473	-253,93%	-23.527	-1,65%	9.964	127,77%	-27.510	-53,31%	-40.166	12,40%	-18.023	-8,09%
2004	-25.682	-369,22%	-30.341	-28,96%	15.217	52,71%	-53.460	-94,33%	-55.122	-37,23%	-603	96,66%
2005	-22.129	13,84%	-27.020	10,94%	1.509	-90,08%	-45.157	15,53%	-46.150	16,28%	-16.414	-2622,88%

INDEBITAMENTO (-) O ACCREDITAMENTO (+) NETTO

1997	-52.634		-38.047		14.044		-32.231		-29.359		33.000	
1998	-55.614	-5,66%	-53.175	-39,76%	-24.871	-277,10%	-63.403	-96,72%	-68.282	-132,58%	-20.852	-163,19%
1999	-57.208	-2,87%	-48.253	9,26%	-6.163	75,22%	-61.698	2,69%	-73.125	-7,09%	-18.621	10,70%
2000	-53.342	6,76%	-44.620	7,53%	-11.764	-90,87%	-58.266	5,56%	-69.842	4,49%	-17.387	6,62%
2001	-50.823	4,72%	-63.605	-42,55%	-27.244	-131,59%	-70.116	-20,34%	-95.621	-36,91%	-54.300	-212,29%
2002	-42.107	17,15%	-70.210	-10,39%	-37.600	-38,01%	-67.634	3,54%	-101.712	-6,37%	-49.969	7,98%
2003	-48.229	-14,54%	-70.590	-0,54%	-25.770	31,46%	-75.747	-12,00%	-100.919	0,78%	-55.944	-11,96%
2004	-56.740	-17,65%	-57.928	17,94%	-15.272	40,74%	-91.014	-20,15%	-90.469	10,35%	-27.865	50,19%
2005	-51.146	9,86%	-55.169	4,76%	-33.115	-116,84%	-80.335	11,73%	-80.941	10,53%	-45.939	-64,86%

SALDO NETTO DA FINANZIARE (-) O DA IMPIEGARE (+)

1997	-55.886		-64.422		-12.142		-35.750		-56.328		6.578	
1998	-60.185	-7,69%	-72.114	-11,94%	-43.547	-258,66%	-68.420	-91,38%	-87.457	-55,26%	-38.907	-691,52%
1999	-62.270	-3,46%	-72.000	0,16%	-29.813	31,54%	-67.260	1,70%	-97.400	-11,37%	-42.215	-8,50%
2000	-57.904	7,01%	-49.376	31,42%	-16.311	45,29%	-62.615	6,91%	-74.710	23,30%	-21.633	48,75%
2001	-55.876	3,50%	-69.220	-40,19%	-32.775	-100,94%	-75.169	-20,05%	-101.428	-35,76%	-59.719	-176,05%
2002	-47.412	15,15%	-76.695	-10,80%	-43.942	-34,07%	-72.944	2,96%	-107.966	-6,45%	-55.880	6,43%
2003	-53.524	-12,89%	-76.608	0,11%	-32.122	26,90%	-81.300	-11,46%	-107.427	0,50%	-61.992	-10,94%
2004	-61.269	-14,47%	-63.778	16,75%	-21.155	34,14%	-95.549	-17,53%	-97.032	9,68%	-33.587	45,82%
2005	-56.137	8,38%	-58.445	8,36%	-35.210	-66,43%	-85.425	10,60%	-86.040	11,33%	-48.836	-45,40%

DISAVANZO (-) O AVANZO (+) FINANZIARIO

1997	—	—	-169		59.260		—	—	-11.482		77.795	
1998	—	—	-1.193	-604,89%	3.397	-94,27%	—	—	-38.687	-236,94%	9.938	-87,23%
1999	—	—	-3.439	-188,23%	7.888	132,18%	—	—	-2.004	94,82%	-2.351	-123,65%
2000	—	—	5.774	267,87%	-5.034	-163,81%	—	—	7.204	459,46%	-11.278	-379,77%
2001	—	—	-2.686	-146,52%	-13.636	-170,89%	—	—	-1.075	-114,92%	-41.673	-269,51%
2002	—	—	-512	80,92%	-22.582	-65,61%	—	—	-1.087	-1,13%	-35.740	14,24%
2003	—	—	-10.403	-1930,12%	-25.386	-12,41%	—	—	-7.635	-602,27%	-56.475	-58,01%
2004	—	—	-7.855	24,49%	-4.399	82,67%	—	—	-6.361	16,69%	-7.643	86,47%
2005	—	—	-369	95,31%	-8.143	-85,12%	—	—	1.529	124,04%	-27.474	-259,46%

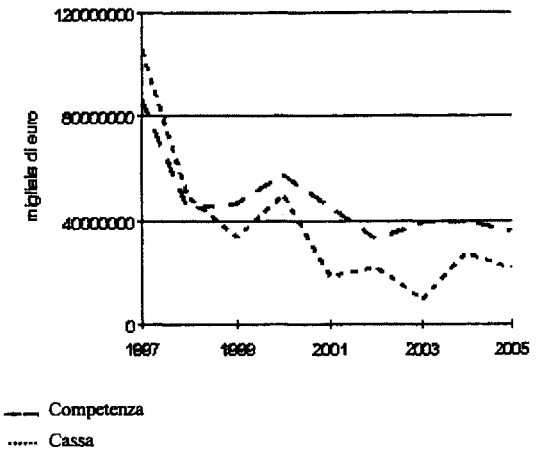
RICORSO AL MERCATO

1997	-188.331		-194.243		-134.258		-168.200		-186.561		-115.724	
1998	-221.711	-17,72%	-254.530	-31,04%	-214.184	-59,53%	-229.953	-36,71%	-269.974	-44,71%	-207.644	-79,43%
1999	-199.078	10,21%	-264.219	-3,81%	-206.604	3,54%	-204.069	11,26%	-291.626	-8,02%	-216.843	-4,43%
2000	-194.085	2,51%	-215.918	18,28%	-181.733	12,04%	-198.798	2,58%	-248.071	14,94%	-187.977	13,31%
2001	-241.078	-24,21%	-260.143	-20,48%	-219.059	-20,54%	-259.928	-30,75%	-297.117	-19,77%	-247.096	-31,45%
2002	-222.251	7,81%	-301.206	-15,78%	-234.733	-7,16%	-247.784	4,67%	-334.163	-12,47%	-247.892	-0,32%
2003	-277.717	-24,96%	-333.429	-10,70%	-262.916	-12,01%	-305.493	-23,29%	-364.546	-9,09%	-294.005	-18,60%
2004	-262.928	5,33%	-298.880	10,36%	-214.084	18,57%	-297.209	2,71%	-332.416	8,81%	-217.328	26,08%
2005	-235.749	10,34%	-259.929	13,03%	-203.523	4,93%	-265.037	10,82%	-296.733	10,73%	-222.853	-2,54%

Tavola 1.2

AVANZO PRIMARIO
SERIE STORICA 1997 - 2005

ANNO	COMPETENZA		CASSA	
	milioni di euro	*N.I. 1997 =100*	milioni di euro	*N.I. 1997 =100*
1997	86.096	100,00%	105.464	100,00%
1998	44.708	51,93%	49.107	46,56%
1999	46.722	54,27%	33.612	31,87%
2000	57.607	64,40%	50.107	47,51%
2001	45.460	50,82%	18.795	17,82%
2002	32.654	36,50%	22.175	21,03%
2003	39.183	43,80%	9.457	8,97%
2004	39.809	44,50%	27.334	25,92%
2005	35.462	39,64%	21.416	20,31%



AVANZO PRIMARIO CORRENTE
SERIE STORICA 1997 - 2005

ANNO	COMPETENZA		CASSA	
	milioni di euro	*N.I. 1997 =100*	milioni di euro	*N.I. 1997 =100*
1997	120.808	100,00%	127.867	100,00%
1998	83.076	68,77%	78.527	61,41%
1999	87.921	72,78%	64.953	50,80%
2000	95.848	79,34%	78.483	61,38%
2001	91.836	76,02%	58.185	45,50%
2002	80.970	67,02%	61.381	48,00%
2003	81.269	67,27%	53.426	41,78%
2004	76.181	63,06%	60.318	47,17%
2005	72.180	59,75%	53.839	42,11%

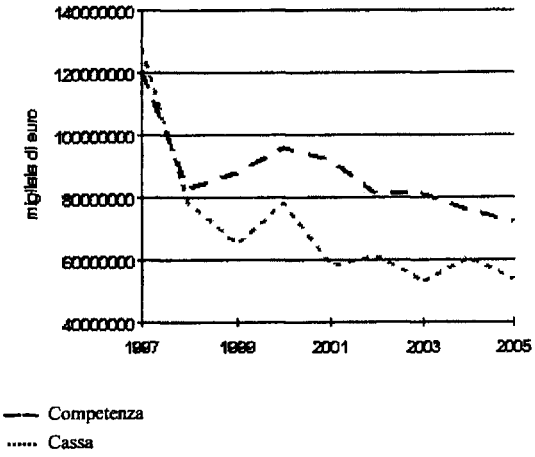


Tavola 1.3

ESITI DELL'AUDITING FINANZIARIO-CONTABILE - 2005

Amministrazione	Capitoli con eccedenze di impegno	Capitoli con eccedenze di pagato	Capitoli con dot di comp su aut di cassa > del 15%	Capitoli con prev def c/c su Ini c/c > del 500%	Capitoli con economie c/c su prev def c/c > del 15%	Capitoli con res stanz su prev def c/c > del 30%	Capitoli con eco res propri su res propri > di 250000
	Capitoli interessati	Capitoli interessati	Capitoli interessati	Capitoli interessati	Capitoli interessati	Capitoli interessati	Capitoli interessati
	% Eccedenze Imp/Impegnato Capitoli	% Eccedenze Pagato/Pagato Capitoli	% di Stanz Def Comp - Stanz def Cassa/Stanz Def Comp Capitoli	% di Stanz Def Comp - Stanz Ini Comp/Stanz Def Comp Capitoli	% di Economie c/c/stanz def comp Capitoli	% di Economie c/c/stanz def comp Capitoli	% di Economie su impegno/residui propri Capitoli
	% Eccedenze Inp/Impegnato Amministrazione	% Eccedenze Pagato/Pagato Amministrazione	% di Stanz Def Comp - Stanz def Cassa/Stanz Def Comp Amministrazione	% di Stanz Def Comp - Stanz Ini Comp/Stanz Def Comp Amministrazione	% di Economie c/c/stanz def comp Amministrazione	% di Economie c/c/stanz def comp Amministrazione	% di Economie su impegno/residui propri Amministrazione
MINISTERO DELLA ECONOMIA E DELLE FINANZE	12	13	37	208	235	36	132
	16,17	2,59	40,69	99,31	24,76	2,01	44,15
	0,03	0,03	0,43	6,04	8,13	0,05	13,25
MINISTERO DELLE ATTIVITA" PRODUTTIVE	16	15	23	78	63	14	37
	8,05	7,07	62,88	99,53	30,43	0,00	3,07
	0,15	0,17	2,19	3,76	0,11	0,00	0,47
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	9	9	64	78	182	10	38
	13,19	12,06	72,54	99,93	52,22	0,00	30,90
	0,05	0,05	0,42	2,04	0,17	0,00	17,28
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	16	7	20	34	51	8	69
	3,36	15,85	35,61	98,28	46,81	0,00	10,44
	1,66	4,13	1,22	2,59	2,12	0,00	4,83
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	7	7	64	70	86	7	23
	31,92	30,75	16,78	98,43	28,74	0,00	14,57
	0,16	0,16	2,40	10,04	4,47	0,00	10,32
MINISTERO DELL"ISTRUZIONE, DELL"UNIVERSITA" E DELLA RICERCA	70	64	106	186	170	31	45
	3,07	2,96	67,75	99,94	59,15	0,00	12,16
	1,56	1,48	0,28	1,21	0,27	0,00	1,53
MINISTERO DELL"INTERNO	6	9	27	68	49	14	50
	1,22	2,69	52,38	98,51	21,33	0,01	11,77
	0,07	0,16	0,90	2,55	4,00	0,00	9,27
MINISTERO DELL"AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO	0	0	36	98	58	18	42
	0,00	0,00	47,67	99,96	56,70	3,63	20,77
	0,00	0,00	5,48	40,12	1,14	0,09	2,95

Amministrazione	Capitoli con eccedenze di impegno	Capitoli con eccedenze di pagato	Capitoli con dot di comp su aut di cassa > del 15%	Capitoli con prev def c/c su Ini c/c > del 500%	Capitoli con economie c/c su prev def c/c > del 15%	Capitoli con res stanz su prev def c/c > del 30%	Capitoli con eco res propri su res propri > di 250000
	Capitoli interessati	Capitoli interessati	Capitoli interessati	Capitoli interessati	Capitoli interessati	Capitoli interessati	Capitoli interessati
	% Eccedenze Imp/Impegnato Capitoli	% Eccedenze Pagato/Pagato Capitoli	% di Stanz Def Comp - Stanz def Cassa/Stanz Def Comp Capitoli	% di Stanz Def Comp - Stanz Ini Comp/Stanz Def Comp Capitoli	% di Economie c/c/stanz def comp Capitoli	% di Economie c/c/stanz def comp Capitoli	% di Economie su impegno/residui propri Capitoli
	% Eccedenze Inp/Impegnato Amministrazione	% Eccedenze Pagato/Pagato Amministrazione	% di Stanz Def Comp - Stanz def Cassa/Stanz Def Comp Amministrazione	% di Stanz Def Comp - Stanz Ini Comp/Stanz Def Comp Amministrazione	% di Economie c/c/stanz def comp Amministrazione	% di Economie c/c/stanz def comp Amministrazione	% di Economie su impegno/residui propri Amministrazione
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI	17	17	74	131	109	40	109
	2,00	5,41	46,71	95,15	32,23	0,23	13,68
	0,04	0,14	4,06	1,73	3,25	0,04	5,09
MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI	25	18	22	28	25	3	1
	4,97	5,53	62,71	99,42	75,49	0,00	0,00
	0,85	0,90	6,52	4,76	3,47	0,00	0,00
MINISTERO DELLA DIFESA	16	7	25	49	30	5	52
	0,17	0,10	33,18	94,71	32,21	0,01	4,79
	0,01	0,00	1,14	2,09	0,10	0,00	3,02
MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI	2	2	31	167	34	14	47
	26,89	38,88	72,47	98,33	20,50	0,00	62,87
	0,00	0,01	5,80	24,48	3,83	0,00	15,76
MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA" CULTURALI	7	3	39	114	41	18	47
	18,87	29,80	57,01	99,89	33,57	0,00	27,76
	0,32	0,47	5,51	23,58	1,73	0,00	16,29
MINISTERO DELLA SALUTE	14	11	24	66	34	11	37
	21,79	23,74	45,71	98,87	35,15	0,00	23,31
	3,19	3,73	4,01	21,84	6,21	0,00	4,25

Tavola 1.4

PRINCIPALI AGGREGATI DI SPESA (**)
(serie storica 1997-2005)
(milioni di euro)

SPESA CORRENTE

anno	impegni	var% es. prec.	pagamenti	var% es. prec.	PIL	var % Imp(*)	var % pagam(*)
1997	300.233,00		275.954,00		1.026.285,00	29,3	26,9
1998	315.920,00	5,2	299.320,00	8,5	1.073.019,00	29,4	27,9
1999	321.455,00	1,8	331.999,00	10,9	1.107.994,00	29,0	30,0
2000	326.738,00	1,6	322.248,00	- 2,9	1.166.548,00	28,0	27,6
2001	344.034,00	5,3	342.078,00	6,2	1.248.648,00	27,6	27,4
2002	347.961,00	1,1	342.242,00	0,0	1.295.226,00	26,9	26,4
2003	360.358,00	3,6	361.471,00	5,6	1.335.354,00	27,0	27,1
2004	365.239,00	1,4	361.830,00	0,1	1.338.870,00	27,3	27,0
2005	389.840,69	6,7	380.118,34	5,1	1.417.241,00	27,5	26,8

(*) in rapporto al PIL
(**) al netto delle regolazioni debitorie

SPESA IN CONTO CAPITALE

anno	impegni	var% es. prec.	pagamenti	var% es. prec.	PIL	var % Imp(*)	var % pagam(*)
1997	31.998,00		19.762,00		1.026.285,00	3,1	1,9
1998	38.786,00	21,2	29.916,00	51,4	1.073.019,00	3,6	2,8
1999	43.143,00	11,2	33.285,00	11,3	1.107.994,00	3,9	3,0
2000	44.706,00	3,6	34.748,00	4,4	1.166.548,00	3,8	3,0
2001	50.207,00	12,3	41.672,00	19,9	1.248.648,00	4,0	3,3
2002	49.906,00	- 0,6	44.429,00	6,6	1.295.226,00	3,9	3,4
2003	51.789,00	3,8	49.252,00	10,9	1.335.354,00	3,9	3,7
2004	47.263,00	- 8,7	43.875,00	- 10,9	1.338.870,00	3,5	3,3
2005	44.693,00	- 5,4	40.849,19	- 6,9	1.417.241,00	3,2	2,9

Segue tavola 1.4

SPESA FINALE

anno	impegni	var% es. prec.	pagamenti	var% es. prec.	PIL	var % Imp(*)	var % pagam(*)
1997	332.231,00		295.716,00		1.026.285,00	32,4	28,8
1998	354.706,00	6,8	329.236,00	11,3	1.073.019,00	33,1	30,7
1999	364.598,00	2,8	365.284,00	10,9	1.107.994,00	32,9	33,0
2000	371.444,00	1,9	356.996,00	- 2,3	1.166.548,00	31,8	30,6
2001	394.241,00	6,1	383.750,00	7,5	1.248.648,00	31,6	30,7
2002	397.867,00	0,9	386.671,00	0,8	1.295.226,00	30,7	29,9
2003	412.147,00	3,6	410.723,00	6,2	1.335.354,00	30,9	30,8
2004	412.502,00	0,1	405.705,00	- 1,2	1.338.870,00	30,8	30,3
2005	434.533,69	5,3	420.967,53	3,8	1.417.241,00	30,7	29,7

SPESA COMPLESSIVA

anno	impegni	var% es. prec.	pagamenti	var% es. prec.	PIL	var % Imp(*)	var % pagam(*)
1997	454.348,00		418.017,00		1.026.285,00	44,3	40,7
1998	525.344,00	15,6	497.972,00	19,1	1.073.019,00	49,0	46,4
1999	541.390,00	3,1	539.912,00	8,4	1.107.994,00	48,9	48,7
2000	506.853,00	- 6,4	493.337,00	- 8,6	1.166.548,00	43,4	42,3
2001	563.199,00	11,1	553.694,00	12,2	1.248.648,00	45,1	44,3
2002	588.152,00	4,4	578.258,00	4,4	1.295.226,00	45,4	44,6
2003	637.830,00	8,4	637.542,00	10,3	1.335.354,00	47,8	47,7
2004	583.280,00	- 8,6	574.796,00	- 9,8	1.338.870,00	43,6	42,9
2005	598.656,11	2,6	583.295,00	1,5	1.417.241,00	42,2	41,2

Segue tavola 1.4

INTERESSI

anno	impegni	var% es. prec.	pagamenti	var% es. prec.	PIL	var % Imp(*)	var % pagam(*)
1997	98.238,00		98.886,00		1.026.285,00	9,6	9,6
1998	88.255,00	- 10,2	88.014,00	- 11,0	1.073.019,00	8,2	8,2
1999	76.535,00	- 13,3	75.827,00	- 13,8	1.107.994,00	6,9	6,8
2000	73.918,00	- 3,4	71.741,00	- 5,4	1.166.548,00	6,3	6,1
2001	78.235,00	5,8	78.514,00	9,4	1.248.648,00	6,3	6,3
2002	76.003,00	- 2,9	77.696,00	- 1,0	1.295.226,00	5,9	6,0
2003	71.304,00	- 6,2	71.449,00	- 8,0	1.335.354,00	5,3	5,4
2004	60.964,00	- 14,5	60.921,00	- 14,7	1.338.870,00	4,6	4,6
2005	70.671,00	15,9	70.253,00	15,3	1.417.241,00	5,0	5,0

SPESA CORRENTE (al netto degli interessi)

anno	impegni	var% es. prec.	pagamenti	var% es. prec.	PIL	var % Imp(*)	var % pagam(*)
1997	201.995,00		177.068,00		1.026.285,00	19,7	17,3
1998	227.665,00	12,7	211.306,00	19,3	1.073.019,00	21,2	19,7
1999	244.920,00	7,6	256.172,00	21,2	1.107.994,00	22,1	23,1
2000	252.820,00	3,2	250.507,00	- 2,2	1.166.548,00	21,7	21,5
2001	265.799,00	5,1	263.564,00	5,2	1.248.648,00	21,3	21,1
2002	271.958,00	2,3	264.546,00	0,4	1.295.226,00	21,0	20,4
2003	289.054,00	6,3	290.022,00	9,6	1.335.354,00	21,6	21,7
2004	304.275,00	5,3	300.909,00	3,8	1.338.870,00	22,7	22,5
2005	319.169,69	4,9	309.865,34	3,0	1.417.241,00	22,5	21,9

Tavola 1.5

UTILIZZAZIONE FONDO INTEGRAZIONE CASSA

(art. 9 bis della legge n. 468 del 1978)

(in milioni di euro)

ESERCIZIO 2005

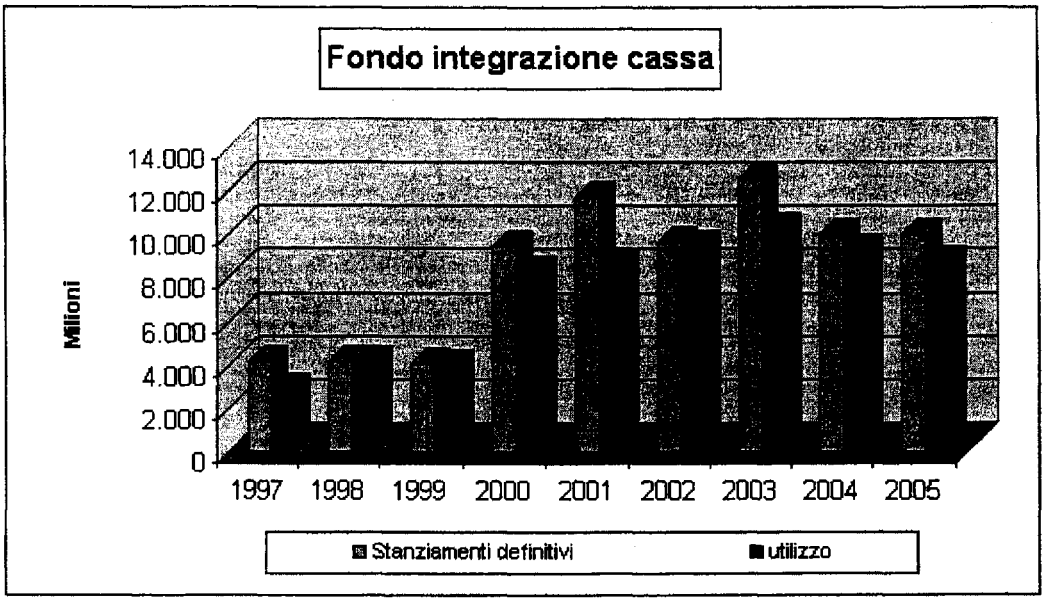
CATEGORIE	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		21	22	23	24	25	26	31		61	
MINISTERI	Redditi da lavoro dipendente	Consumi intermedi	Imposte sulla produzione	Trasf. Ammin. Pubbliche	Trasf. famiglie e istituz. sociali private	Trasf. alle imprese	Trasf. all'estero	Risorse proprie CEE	Interessi passivi e redditi da capitale	Posta correttiva e compens.	Ammortamenti	Altre uscite correnti	Totale titolo I	Invest. fissi lordi e acquisti di terreni	Contributi agli investimenti	Contributi agli invest.ad imprese	Contributi invest. Famiglie e ist. Soc. priv.	Contributi invest. Estero	Altri trasferimenti in c.capitale	Acquisizioni di attività finanziarie	Totale titolo II	Rimborso passività finanziarie	Totale generale
Economia e Finanze	22.448.410,00	44.676.880,00	41.217,00	2.807.731.632,00	430.140,00	219.631.165,00	55.438.740,00		5.041.801,00	8.300.000,00		18.476.246,00	3.182.216.231,0	77.898.655,00	667.503.253,00	32.966.611,00	44.000.000,00	8.537.296,00	1.132.330.159,00	1.667.029.524,00	3.638.265.498,0		6.812.481.729,0
Attività produttive	1.884.757,00	44.528.997,00			350.000,00					134.744,00		1.069.934,00	47.968.432,0	3.645.660,00	65.000.000,00	2.000.000,00		10.000.000,00			80.645.660,0		128.614.092,0
Lavoro e politiche sociali	5.355.618,00	8.244.670,00		1.200.000,00	6.000.000,00							200.000,00	21.000.288,0	1.500.000,00	1.000.000,00						2.500.000,0		23.500.288,0
Giustizia	11.740.300,00	22.904.000,00			771.903,00				6.000.000,00			120.000,00	41.536.203,0										41.536.203,0
Affari Esteri							1.891.343,00						1.891.343,0										1.891.343,0
Istruzione, Università e Ricerca	1.310.184,00	2.836.035,00	288.829,00										4.435.048,0	500.000,00	150.000.000,00			1.340.483,00			151.840.483,0		156.275.531,0
Interno	77.442.177,00	35.560.811,00	315.064,00	326.478.793,00	1.247.134,00							295.009,00	441.338.988,0	12.500.000,00	70.135.997,00						82.635.997,0		523.974.985,0
Ambiente e tutela del territorio	2.151.806,00	200.000,00		288.637,00									2.640.443,0		3.200.000,00						3.200.000,0		5.840.443,0
Infrastrutture e Trasporti	3.641.478,00	29.396.841,00	298.987,00	130.000.000,00	2.000.000,00	4.538.969,00			200.000,00	426.828,00		1.178.374,00	171.681.477,0	80.636.888,00	42.246.381,00	1.000.000,00	822.775,00				124.706.044,0		296.387.521,0
Comunicazioni	2.500.000,00	1.894.260,00				32.345,00			73.156,00			23.891,00	4.523.652,0	6.186.714,00							6.186.714,0		10.710.366,0
Difesa	35.923.656,00	350.000.000,00			238.710,00		4.057.469,00						390.219.835,0	50.000.000,00							50.000.000,0		440.219.835,0
Politiche agricole e forestali	14.319.157,00	18.690.545,00	109.319,00	1.500.000,00		4.271.000,00	430.000,00					1.875.340,00	41.195.361,0	25.398.610,00		2.000.000,00					27.398.610,0		68.593.971,0
Beni e attività culturali	2.950.000,00	2.397.343,00			1.189.659,00							824.371,00	7.361.373,0	22.722.817,00	600.000,00	11.000.000,00				25.000.000,00	59.322.817,0		66.684.190,0
Salute	27.573.823,00	28.555.991,00	299.533,00	22.595.554,00					10.208,00			10.377,00	79.045.486,0	1.965.101,00	11.000.000,00						12.965.101,0		92.010.587,0
Totale Ministeri	209.241.366,0	589.886.373,0	1.352.949,0	3.289.794.616,0	12.227.546,0	228.473.479,0	61.817.552,0		11.325.165,0	8.861.572,0		24.873.542,0	4.437.054.160,0	282.954.445,0	1.018.685.631,0	48.966.611,0	44.822.775,0	19.877.779,0	1.132.330.159,0	1.692.029.524,0	4.231.666.924,0		8.668.721.084,0

Tavola 1.6

UTILIZZAZIONE FONDO INTEGRAZIONE CASSA

Serie storica 1997 - 2005
milioni di euro)

	Stanziamenti definitivi	utilizzo	Disponibilità non utilizzata	% di utilizzo
	a	b	c = a - b	d=b/a
1997	4.134	2.838	1.296	68,65
1998	4.132	4.132	0	100,00
1999	4.039	3.935	104	97,43
2000	9.451	8.226	1.225	87,04
2001	11.717	8.503	3.214	72,57
2002	9.645	9.400	245	97,46
2003	12.534	10.221	2.313	81,55
2004	10.000	9.253	747	92,53
2005	10.000	8.669	1.331	86,69



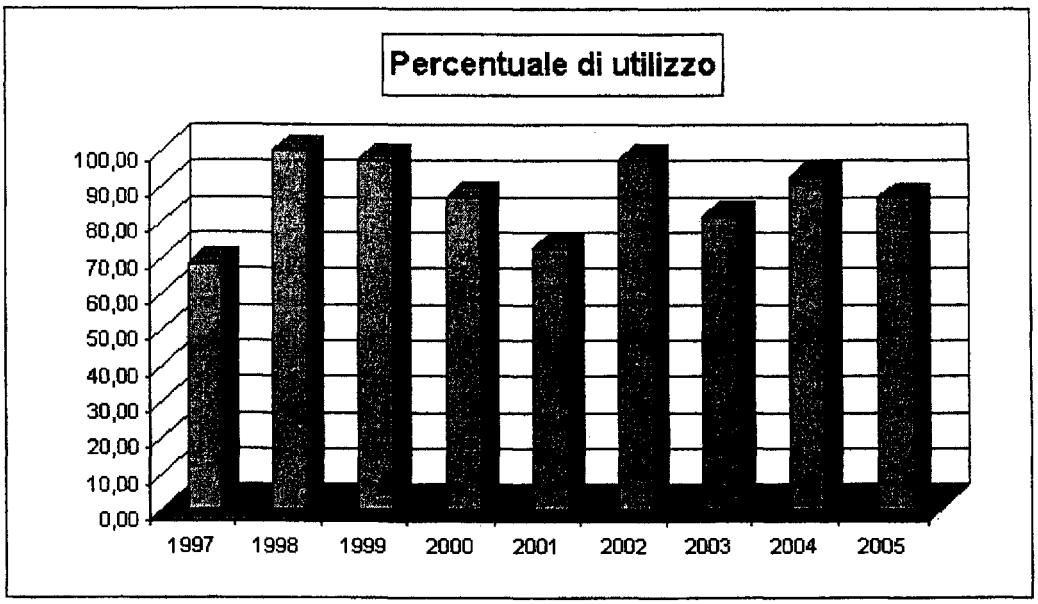

Percentuale di utilizzo
100,00
90,00
80,00
70,00
60,00
50,00
40,00
30,00
20,00
10,00
0,00
1997
1998
1999
2000
2001
2002
2003
2004
2005

Tavola 1.7

SPESE FINALI

BILANCIO DELLO STATO (1998 - 2005)

(Milioni di Euro)

	GESTIONE DI COMPETENZA					*GESTIONE DEI RESIDUI*					*GEST. CASSA*	
	PREV.DEF.	IMPEGNI LORDI (1)	PAGAMENTI	ECONOMIE - MAGGIORI SPESE	RESIDUI NUOVA FORMAZ.	INIZIALI VECCHIA FORMAZ.	PAGAMENTI	ECONOMIE - MAGGIORI SPESE	FINALI VECCHIA FORMAZ.	CONSIST. FINALE	AUTORIZZ. CASSA	TOTALE PAGAMENTI
	a	b	c	d	e =a-(c+d)	f	g	h	i = f-(g+h)	l = e+i	m	n
TITOLO I - SPESE DI PARTE CORRENTE												
1998	348.713	330.532	272.128	18.010	58.575	54.932	41.534	-2.840	16.238	74.813	348.966	313.662
1999	367.747	349.577	303.227	13.457	51.063	71.465	53.025	297	18.143	69.206	384.679	356.252
2000	378.321	354.823	311.971	22.830	43.520	59.323	36.474	-2.088	24.937	68.457	385.860	348.445
2001	384.175	378.464	340.501	5.711	37.963	64.875	38.814	670	25.391	63.354	400.572	379.314
2002	394.299	378.547	342.914	16.565	34.820	63.545	31.769	12.594	19.182	54.002	408.941	374.683
2003	404.491	391.593	360.634	12.898	30.959	55.185	33.475	9.670	12.040	42.999	416.393	394.109
2004	423.863	400.561	373.694	23.302	26.867	43.087	23.451	7.134	12.502	39.369	434.521	397.144
2005	437.873	420.449	390.872	17.423	29.578	39.497	19.214	8.029	12.254	41.832	446.293	410.086
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE												
1998	52.883	51.166	30.190	1.711	20.982	35.615	12.105	348	23.162	44.144	56.043	42.295
1999	63.548	61.623	36.441	1.920	25.187	44.218	15.324	380	28.514	53.701	62.359	51.764
2000	47.278	44.706	16.886	2.533	27.859	54.387	17.862	1.823	34.702	62.561	46.122	34.748
2001	55.679	53.904	26.928	1.775	26.976	62.551	19.925	1.718	40.908	67.884	60.775	46.852
2002	60.019	58.197	28.540	1.822	29.657	67.696	20.532	1.846	45.318	74.975	68.582	49.073
2003	61.602	60.035	38.461	1.567	21.574	74.607	23.452	1.171	49.984	71.558	75.781	61.912
2004	48.549	47.364	25.403	1.185	21.961	71.472	18.573	1.600	51.299	73.260	57.023	43.976
2005	47.811	46.794	26.382	1.017	20.412	72.531	16.114	2.857	53.560	73.972	56.276	42.495
SPESE FINALI (TITOLO I + II)												
1998	401.596	381.698	302.318	19.722	79.556	90.547	53.639	-2.493	39.401	118.957	405.009	355.958
1999	431.295	411.200	339.668	15.377	76.250	115.683	68.348	677	46.658	122.908	447.038	408.016
2000	425.599	399.529	328.857	25.363	71.379	113.711	54.336	-265	59.640	131.019	431.982	383.193
2001	439.854	432.368	367.428	7.486	64.940	127.426	58.738	2.388	66.300	131.240	461.347	426.166
2002	454.318	436.744	371.454	18.387	64.477	131.241	52.301	14.440	64.500	128.977	477.523	423.756
2003	466.093	451.629	399.095	14.464	52.534	129.792	56.926	10.841	62.025	114.559	492.174	456.021
2004	472.412	447.925	399.096	24.487	48.829	114.559	42.024	8.734	63.801	112.630	491.544	441.120
2005	485.684	467.243	417.254	18.440	49.990	112.028	35.327	10.886	65.815	115.805	502.570	452.581

(1) Comprensivi dei residui di stanziamento

S.I. C.d.c. CC-11-CP-SF01

RESIDUI PASSIVI Tavola 1.8

BILANCIO DELLO STATO - SPESE FINALI (1998 - 2005)

(Milioni di Euro)

	RESIDUI NUOVA FORMAZIONE			RESIDUI VECCHIA FORMAZIONE						CONSISTENZA FINALE		
				CONSISTENZA INIZIALE			CONSISTENZA FINALE					
	Propri	Stanziam.	TOTALE	Propri	Stanziam.	TOTALE	Propri	Stanziam.	TOTALE	Propri	Stanziam.	TOTALE
	a	b	c = a + b	d	e	f = d + e	g	h	i = g + h	l = a + g	m = b + h	n = l + m
TITOLO I - SPESE DI PARTE CORRENTE												
1998	56.383	2.021	58.404	53.521	1.411	54.932	13.002	140	13.142	69.384	2.161	71.546
1999	43.925	2.425	46.350	69.303	2.161	71.465	16.175	4	16.179	60.100	2.429	62.529
2000	41.787	1.065	42.852	57.210	2.113	59.323	21.715	339	22.055	63.502	1.404	64.907
2001	36.978	985	37.963	63.388	1.488	64.875	25.238	344	25.581	62.216	1.329	63.545
2002	33.326	2.307	35.633	62.215	1.329	63.545	19.516	34	19.550	52.842	2.341	55.183
2003	29.163	1.796	30.959	52.552	2.633	55.185	12.091	49	12.140	41.254	1.845	43.099
2004	23.795	3.072	26.867	41.242	1.845	43.087	12.628	2	12.630	36.423	3.074	39.497
2005	24.976	4.602	29.578	36.423	3.074	39.497	10.741	1.730	12.471	35.717	6.332	42.049
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE												
1998	14.396	6.580	20.976	28.126	7.489	35.615	20.052	3.109	23.161	34.448	9.689	44.137
1999	19.491	5.691	25.182	34.529	9.689	44.218	23.218	5.295	28.514	42.709	10.987	53.696
2000	20.490	7.330	27.820	43.085	11.303	54.387	28.964	5.735	34.699	49.454	13.065	62.520
2001	18.601	8.375	26.976	49.569	12.982	62.551	35.723	4.998	40.720	54.324	13.373	67.696
2002	22.010	7.647	29.657	54.324	13.372	67.696	40.959	3.993	44.952	62.969	11.640	74.609
2003	15.545	6.029	21.574	63.259	11.348	74.607	48.277	1.609	49.886	63.822	7.638	71.460
2004	14.844	7.117	21.961	63.834	7.638	71.472	47.646	2.923	50.569	62.490	10.040	72.531
2005	14.322	6.090	20.412	62.490	10.040	72.531	51.254	2.089	53.343	65.576	8.179	73.755
SPESE FINALI (TITOLO I + II)												
1998	70.778	8.601	79.380	81.646	8.900	90.547	33.054	3.249	36.303	103.832	11.851	115.683
1999	63.416	8.116	71.532	103.832	11.851	115.683	39.393	5.300	44.693	102.809	13.416	116.225
2000	62.277	8.395	70.672	100.295	13.416	113.711	50.680	6.074	56.754	112.957	14.469	127.426
2001	55.579	9.360	64.940	112.957	14.469	127.426	60.960	5.342	66.302	116.540	14.702	131.241
2002	55.336	9.954	65.290	116.540	14.702	131.241	60.475	4.027	64.502	115.811	13.981	129.792
2003	44.709	7.825	52.533	115.811	13.981	129.792	60.367	1.658	62.026	105.076	9.483	114.559
2004	38.639	10.189	48.828	105.076	9.483	114.559	60.274	2.925	63.199	98.913	13.115	112.028
2005	39.297	10.692	49.990	98.913	13.115	112.028	61.996	3.819	65.814	101.293	14.511	115.804

segue tavola 1.8

RESIDUI PASSIVI

BILANCIO DELLO STATO - SPESE FINALI (1998 - 2005)

(Milioni di Euro)

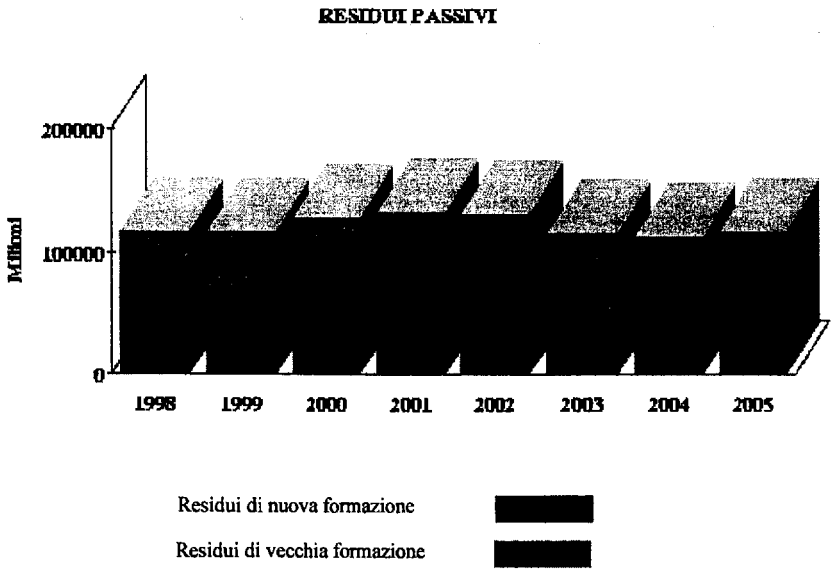


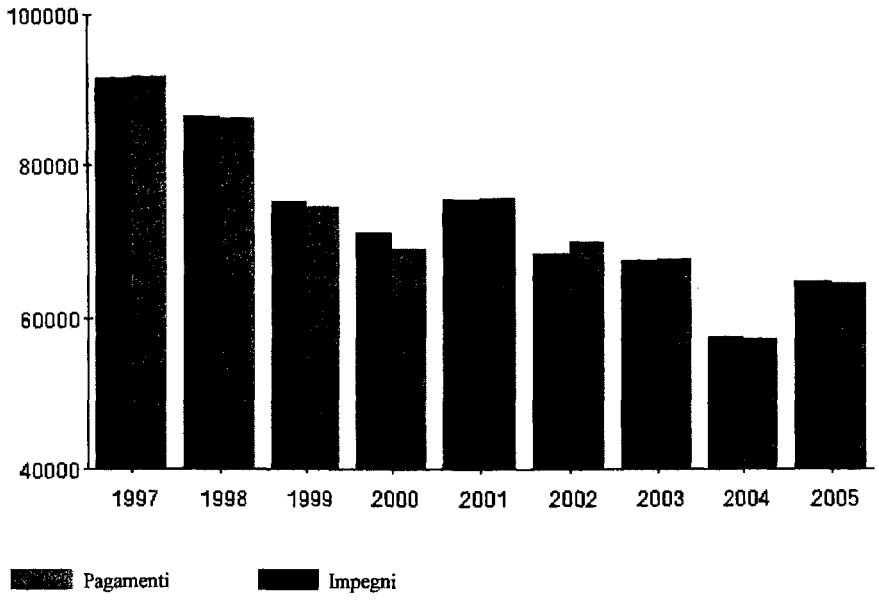
tavola 1.9

COSTO NETTO DEGLI INTERESSI IMPUTATI AL BILANCIO DELLO STATO (*)

SERIE STORICA 1997 - 2005

(Milioni di Euro)

Anno	Impegni		Pagamenti	
	Importo	variaz. perc.	Importo	variaz. perc.
1997	91.501,55		91.816,73	
1998	86.441,70	-5,53	86.169,44	-6,15
1999	75.305,74	-12,88	74.597,86	-13,43
2000	71.255,68	-5,38	69.041,31	-7,45
2001	75.428,10	5,86	75.704,76	9,65
2002	68.471,36	-9,22	69.902,59	-7,66
2003	67.556,35	-1,34	67.703,93	-3,15
2004	57.301,47	-15,18	57.254,60	-15,43
2005	64.836,73	13,15	64.418,13	12,51



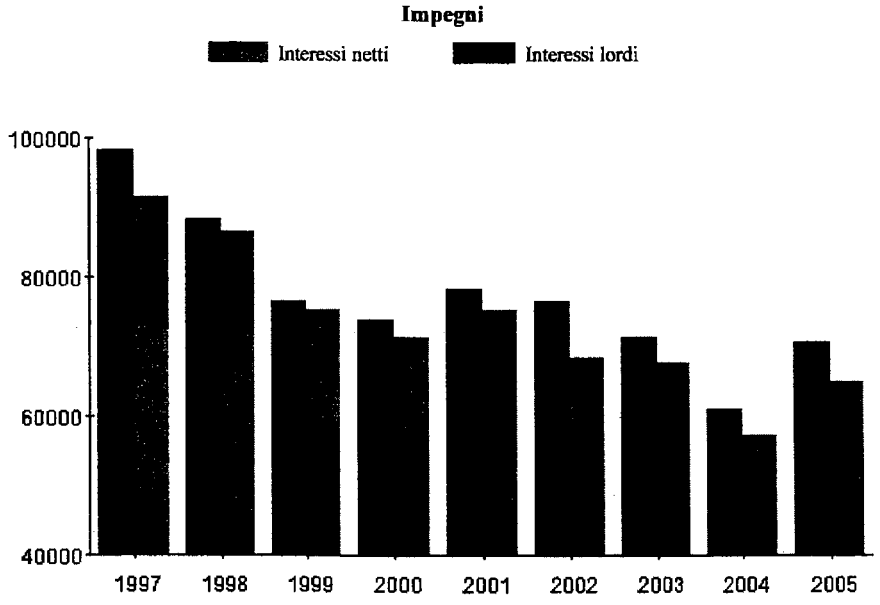
(*) Spesa per interessi al netto elle ritenute fiscali sui titoli di Stato e delle retrocessioni di interessi da parte della Banca d'Italia

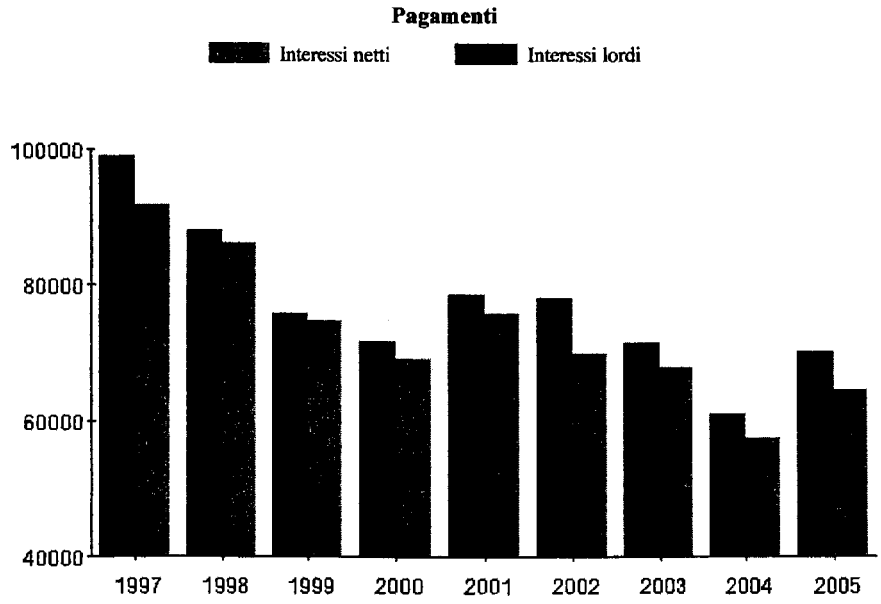
segue tavola 1.9

COSTO NETTO DEGLI INTERESSI IMPUTATI AL BILANCIO DELLO STATO (*)

SERIE STORICA 1997 - 2005

(Milioni di Euro)





(*) Spesa per interessi al netto elle ritenute fiscali sui titoli di Stato e delle retrocessioni di interessi da parte della Banca d'Italia

S.I. C.d.c. CC-11-CP-IN01

APPENDICE

Note sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati contabili del Rendiconto dell'entrata 2005

Nel consuntivo 2005, per la prima volta e diversamente dagli anni precedenti, si è rilevata l'esatta coincidenza con i dati provenienti dalle contabilità delle Amministrazioni, per gli importi relativi ai versamenti, sia in conto competenza che in conto residui; inoltre non si sono riscontrate situazioni di non corrispondenza fra resti iniziali da versare dell'esercizio 2005 e corrispondenti resti finali dell'esercizio 2004. Risultano, invece, presenti tutte le altre anomalie ed incongruenze ripetutamente segnalate, anche se spesso in misura meno rilevante del passato.

1. Anomalie ed incongruenze delle contabilità delle Amministrazioni.

Un ordine di rilievi ripetutamente prospettati dalla Corte attiene alle modalità di rettifica[1] delle anomalie e delle incongruenze contabili rilevate nelle contabilità delle Amministrazioni[2], 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 finora 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 con segno negativo per riscossioni residui, resti da versare e resti da riscuotere, come conseguenza di accertamenti inferiori alle riscossioni e di riscossioni inferiori ai versamenti, per la competenza, nonché di residui iniziali inferiori alle riscossioni residui e queste ultime inferiori ai versamenti residui.

Nella Tabella 1 sono riportati il numero e il relativo importo dei capitoli/articoli per i quali nei conti delle Amministrazioni degli ultimi sei esercizi finanziari risultano importi negativi per le quattro diverse tipologie di residui. Dalla tabella risulta evidente il graduale costante ridimensionamento del fenomeno per quanto riguarda soprattutto il da riscuotere di competenza (da -2.839 nel 2000 a circa –1,8 milioni nel 2005), così come risulta notevolmente

---

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

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

ridotto, rispetto ai due anni precedenti, per il da versare di competenza: –3.476 milioni rispetto ai -22.044 del 2004 e –17.894 del 2003, in qualche modo replicando la tendenza a decrescere registratasi nel triennio 2000-2002 (rispettivamente -3.984 milioni nel 2000, -2.935 nel 2001 e -1.832 nel 2002). Lievissima la flessione, rispetto al 2004, che riguarda l'importo del da riscuotere residui dei capitoli/articoli con segno negativo che raggiunge nel 2005 i –1.001 milioni (erano-1.026 nel 2004 -934 nel 2003 e -836 nel 2002, comunque ben al di sotto degli importi del 2000 e 2001, rispettivamente con -2.724 e -6.170).

Per il da versare residui il fenomeno, apparso in crescita tra il 2000 e il 2003 (146 capitoli/articoli con segno negativo, per un importo di -3.768 milioni nel 2000, aumentati a 171 per -5.952 milioni nel 2001, a 207 nel 2002 per un importo di -6.692 milioni, lievitato nel 2003 a 397 per -16.393 milioni nel 2003), si è nuovamente ridimensionato nel 2004, con 293 capitoli e -10.299 milioni, e continua a decrescere nel 2005 con 197 capitoli/articoli e –2.828 milioni.

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

	2001			2002			2003			2004			2005		
	Titoli	n. dei cap/art	Importi in mllioni	Titoli	n. dei cap/art	Importi in milioni	Titoli	n. dei cap/art	Importi in milioni	Titoli	n. dei cap/art	Importi in milioni	Titoli	n. dei cap/art	Importi in milioni
Da riscuotere competenza	I	34	-39,74	I	20	-764,16	I	42	-127,09	I	12	-12,06	I	10	-1,34
	II	19	-6,07	II	14	-0,99	II	43	-8,74	II	34	-19,14	II	13	-0,44
	III	2	0	III	1	0	III	2	-0,32	III	5	-0,74	III	1	0
	TOT.	**55**	**-45,81**	**TOT.**	**35**	**-765,15**	**TOT.**	**87**	**-136,15**	**TOT.**	**51**	**-31,94**	**TOT.**	**24**	**-1,78**
Da riscuotere residui	I	50	-5.556,27	I	38	-635,24	I	60	-688,84	I	48	-720,30	I	34	-725,50
	II	32	-613,3	II	33	-200,5	II	85	-245,60	II	90	-305,32	II	53	-275,85
	III	2	-0,12	III	2	-0,06	III	1	-0,02	III	2	-0,03	III	1	-0,02
	TOT.	**84**	**-6.169,69**	**TOT.**	**73**	**-835,8**	**TOT.**	**146**	**-934,46**	**TOT.**	**140**	**-1.025,65**	**TOT.**	**88**	**-1.001,37**
Da versare competenza	I	85	-2.506,86	I	104	-1.551,10	I	238	-17.246,84	I	162	-20.819,10	I	62	-2.456,76
	II	155	-421,59	II	148	-276,98	II	199	-643,50	II	262	-1.213,44	II	138	-1.015,73
	III	8	-6,95	III	9	-3,98	III	10	-4,11	III	9	-11,84	III	9	-3,96
	TOT.	**248**	**-2.935,40**	**TOT.**	**261**	**-1.832,06**	**TOT.**	**447**	**-17.894,45**	**TOT.**	**433**	**-22.044,38**	**TOT.**	**209**	**-3.476,45**
Da versare residui	I	98	-5.715,06	I	101	-6.279,27	I	231	-15.903,19	I	144	-9.790,83	I	96	-2.424,77
	II	68	-234,43	II	101	-406,37	II	160	-482,69	II	141	-500,35	II	95	-394,45
	III	5	-2,3	III	5	-6,32	III	6	-7,19	III	8	-8,03	III	6	-8,31
	TOT.	**171**	**-5.951,79**	**TOT.**	**207**	**-6.691,96**	**TOT.**	**397**	**-16.393,07**	**TOT.**	**293**	**-10.299,21**	**TOT.**	**197**	**-2.827,53**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS – Corte dei conti.

La disaggregazione dei dati per il da riscuotere residui fa rilevare una concentrazione del fenomeno per il 72 per cento sul titolo I, ed all'interno di questo su due articoli concernenti

l'attività ordinaria di riscossione dell'IRPEF: capitolo 1023 articolo 3[3] per il 78 per cento e articolo 14[4], per il 14,6 per cento.

Analogamente il da versare di competenza fa rilevare una concentrazione del fenomeno per il 71 per cento sul titolo I, ed all'interno di questo per oltre il 99 per cento su capitoli concernenti l'attività ordinaria di riscossione; tra questi spiccano il capitolo 1208/1[5] per il 33,7 per cento ed il capitolo 1201/1[6], per il 26,9 per cento.

Preponderante è anche la quota delle entrate tributarie per il da versare residui, pari all'85,8 per cento del totale, ed anche in questo caso si rileva la notevole preminenza di soli due capitoli (76,4 per cento del totale del titolo): l'imposta relativa agli scambi interni dell'IVA (1203/1) per il 51,4 per cento ed il versamento dell'1,5 per cento delle somme riscosse dalle banche, previsto dal d.l. 341/2003 (1262), per il 25 per cento.

In merito ai segni negativi dei resti da versare, il Dipartimento della R.G.S., nel riscontrare la richiesta istruttoria della Corte per il rendiconto 2005[7], ha sottolineato la necessità di considerare che, se essi generalmente rappresentano un'anomalia, ciò potrebbe non valere per il capo 1° "Imposte di fabbricazione", in quanto le aziende anticipano i versamenti e quantificano successivamente le estrazioni o la produzione soggetta all'imposta che determina l'accertamento. Viene, inoltre, sottolineata l'opportunità, sulla quale ovviamente si concorda, che, comunque, sia i residui da riscuotere che quelli da versare siano analizzati nella loro specificità, in quanto sono presenti situazioni contabili eterogenee che necessitano di una attenta valutazione, soprattutto con riferimento ad operazioni di riduzione degli stessi.

2. Discordanze tra i dati del consuntivo e quelli corrispondenti delle contabilità delle Amministrazioni. Procedure e modalità di rettifica per la predisposizione del conto consuntivo 2005.

Le anomalie illustrate nella tabella 1 vengono corrette dal SIRGS in sede di formazione del conto consuntivo utilizzando apposite procedure, e in particolare la c.d. "procedura di compensazione", che, secondo quanto fatto presente dalla stessa R.G.S. già nell'esame del rendiconto degli esercizi precedenti, provvede a rettificare i dati delle contabilità delle Amministrazioni dalle anomalie registrate nei totali, eliminando i segni negativi ascrivibili ad incongruenze presenti nelle contabilità. A tal proposito, anche nella nota di risposta alle

---

[3] Cap. 1023: *"IRPEF"* – art. 3: Ritenute sui redditi di lavoro dipendente e redditi assimilati, da riscuotersi mediante versamento diretto.
[4] Cap. 1023: *"IRPEF"* – art. 14: Versamenti a titolo di acconto effettuati mediante delega bancaria ai concessionari.
[5] Cap. 1208: *"Imposta sulle assicurazioni"* – art. 1: Imposta riscossa in via ordinaria.
[6] Cap. 1201 - *"Imposta di registro"* – art. 1: Imposta riscossa in via ordinaria..
[7] Nota n. 80563 dell'8 giugno 2006.

richieste istruttorie formulate per il rendiconto 2005, continuano a non essere 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».*[8]

Né tanto meno convincono le risposte fornite dalla R.G.S. alle richieste annualmente formulate in sede di analisi del rendiconto nelle quali il Dipartimento ha rappresentato che «l'unica procedura di compensazione che viene posta in essere, per esigenze meccanografiche, è quella che ha luogo dopo l'acquisizione dei dati delle contabilità e prima dell'effettuazione delle rettifiche manuali». Dopo la procedura di compensazione ha luogo anche l'abbattimento dei resti da riscuotere, sulla scorta della classificazione dei residui in base al loro grado di esigibilità, comunicata dall'Agenzia delle Entrate. Sembra, quindi, che, più che porsi il problema di risalire alle motivazioni per cui si vengono a formare dette anomalie, ci si limita ad evidenziare che le comunicazioni ritardatarie da parte degli uffici competenti e dell'Agenzia delle Entrate pervengono a ridosso della scadenza per l'invio del rendiconto alla Corte. Dopo l'effettuazione delle rettifiche correlate a tali comunicazioni, rimarrebbe pertanto un margine di tempo troppo ristretto per consentire di attuare la procedura e, inoltre, di valutare compiutamente la correttezza degli effetti prodotti dalla stessa.

La genericità della spiegazione della R.G.S. obbliga ad esaminare con attenzione le implicazioni delle rettifiche introdotte per tentare di comprendere 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.

Nei chiarimenti forniti dalla R.G.S. si è ipotizzato il caso in cui, per il conto di competenza, nella contabilità delle Amministrazioni si riscontri un importo di versamenti maggiore di zero in corrispondenza di accertamenti nulli o comunque inferiori ai versamenti, con conseguenti segni negativi per l'ammontare del "da versare di competenza" e/o del "da riscuotere di competenza", o, meglio, per la somma algebrica (saldo) dei due importi. Sulla base

[8] Nota n. 29865 del 5.5.1995.

del presupposto logico che non si possono avere riscossioni e/o accertamenti inferiori ai 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 (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, in passato, per la sola gestione di competenza viene confermata dalla RGS anche per il conto residui, relativamente al quale, peraltro, le anomalie e le incongruenze risultano, anche per il 2005, numerose e rilevanti: 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 nel conseguente 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, gia negli scorsi anni, fornito due importanti precisazioni. La prima è che le modifiche apportate dall'I.G.P.B. sono quelle dovute alle segnalazioni fatte dagli uffici[9], 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. A tal proposito la R.G.S. si è limitata ad affermare che le operazioni di rettifica possono essere di segno opposto alle variazioni indotte dalla procedura di compensazione; in tal caso, non potrebbe, evidentemente per un puro caso, determinarsi alcun effetto di duplicazione.

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 nota di risposta alle richieste istruttorie formulate per il rendiconto 2005, la R.G.S. sottolinea che le problematiche segnalate dalla Corte relative alle incongruenze tra rendiconto e contabilità sono costantemente all'attenzione di quel Dipartimento: alcune iniziative al riguardo sono già state messe in atto ed altre sono in procinto di essere adottate.

A tal proposito la R.G.S. ha anzitutto fatto presente che l'analisi delle distorsioni eventualmente presenti nella versione finale del rendiconto subisce una limitazione dovuta alle incongruenze presenti nelle contabilità, i cui correttivi potrebbero anche non portare ad una ricostruzione completamente fedele di taluni aspetti della fase gestionale, sottolineando che le

[9] Tramite modello IPO2.

contabilità degli uffici non risultano aggiornate per tenere conto del mutamento del grado di esigibilità delle partite che vi sono iscritte, ovvero contengono partite per le quali doveva già essere stata effettuata la cancellazione. Dalla stessa R.G.S. è stato pertanto chiesto all'Agenzia delle Entrate[10] di porre in essere le iniziative occorrenti affinché le rettifiche da apportare ai resti da riscuotere relativi a partite inesigibili, di cui viene fatta segnalazione in sede di definizione del consuntivo, siano recepite dalle contabilità degli uffici competenti.

L'avviso della Ragioneria Generale, riguardo alle risultanze negative che, provenienti dalle contabilità, si riflettono sul consuntivo, è che le correzioni ex post a livello di Rendiconto Generale possono consentire di eliminare dati aberranti (quali, ad esempio, i valori negativi, che in taluni casi sono assunti dai resti da versare a da riscuotere), ma non pare possano permettere di ricondurre le risultanze del documento a quei valori che si sarebbero realizzati in mancanza di errori o incongruenze. Secondo la R.G.S. - una correzione che consenta di ripristinare i dati che fotografino integralmente la gestione del bilancio, così come è avvenuta, dovrebbe essere effettuata in loco, presso gli uffici titolari delle contabilità, intervenendo sulle contabilità stesse, sulla base delle informazioni elementari concernenti le singole partite interessate da errori o incongruenze. Tali problematiche (mancato aggiornamento delle contabilità e risultanze di segno negativo) sono state recentemente affrontate in alcuni incontri svoltisi tra gli uffici interessati del Dipartimento, nell'ambito di un gruppo di lavoro recentemente costituito, denominato "Organizzazione dei servizi generali delle Ragionerie Provinciali dello Stato", finalizzato alla ridefinizione della missione istituzionale delle Ragionerie Provinciali dello Stato ed alla formulazione di ipotesi di riassetto organizzativo.

In effetti, un'attività di supervisione e controllo svolta dalle R.P.S. nei loro ambiti di competenza territoriale, condivisa dalla Corte, sarebbe assolutamente auspicabile e potrebbe contribuire al raggiungimento dell'obiettivo di allineare il rendiconto alle contabilità, attraverso il costante aggiornamento di queste ultime e la verifica che non presentino incongruenze. Peraltro, al medesimo fine di assicurare la rispondenza del consuntivo alle contabilità, curando che le stesse rechino sempre dati corretti, la R.G.S. starebbe valutando l'istituzione di un apposito gruppo di lavoro, che opererebbe in via continuativa analizzando la formazione delle risultanze contabili per individuare eventuali fattori suscettibili di produrre errori o incongruenze.

Pur prendendo positivamente atto di questo indirizzo, la Corte non può tuttavia non rilevare come un'attività di analisi dei fattori che nelle contabilità delle Amministrazioni

[10] Con nota n. 0020341 del 10 febbraio 2006.

generano risultanze con segno negativo è possibile e doverosa anche in sede di costruzione del rendiconto, come eloquentemente dimostrato dal caso del "da versare residui" per -607 milioni relativo al cap. 1262 concernente l'abrogato versamento dell'1,5 per cento delle somme riscosse dalle banche (previsto dal d.l. 341/2003): il segno negativo non è un'aberrazione, ma un genuino indicatore di irregolarità rappresentata dall'avvenuta effettuazione di una regolazione contabile con la copertura di un'entrata riassegnabile attesa, ma che è poi venuta a mancare. Ciò che andrebbe piuttosto chiarito è perché l'importo negativo è pari a soli 607 milioni e non già all'importo di 5.185 milioni corrispondente alla regolazione contabile effettuata nel maggio 2005 sul cap. 3932 della spesa. Sulla scorta di questo esempio, si può argomentare che ci sono casi in cui l'acritico ricorso alla procedura di compensazione automatica può portare a non far emergere vuoti di entrata che si sono effettivamente prodotti.

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.

Il fenomeno riguarda principalmente i residui di versamento soprattutto per le modalità con le quali vengono corretti gli importi negativi presenti nei conti periodici. Infatti, i dati negativi presenti nei resti da riscuotere, comunque ridimensionati rispetto al 2004 soprattutto per la competenza, risultano tutti azzerati nel consuntivo. Si tratta per la competenza di soli 24 capitoli/articoli per –1,78 milioni (erano 51 per –31,94 milioni dell'esercizio precedente) e per il conto residui di 88 capitoli/articoli per –1.001,37 milioni.

Per i residui di versamento continuano a persistere diverse situazioni, anche se molto ridimensionate rispetto al 2004, di importi negativi nei conti periodici sui quali vengono effettuati interventi sia di azzeramento automatico che di correzione manuale i quali conducono alla positivizzazione del dato. In particolare il da versare competenza, che fa registrare discordanze per 209 capitoli articoli cui corrispondono importi negativi per -3.476 milioni che in massima parte si trasformano in dati positivi in consuntivo (157 cap/art per -3.373 milioni); il da versare residui negativo riguarda 197 capitoli/articoli per -2.827 milioni, in massima parte azzerati in consuntivo (181 cap/art per -2.628 milioni).

Tabella 2 – Rettifiche risultanti nel rendiconto 2005 per i capitoli /articoli del conto residui delle contabilità delle Amministrazioni con segno negativo

		Conti periodici riassuntivi		Consuntivo					
		Cap/art con importi negativi		Cap/art con importi azzerati		Cap/art con importi positivizzati			Differenza complessiva della positivizzazione
	Titoli	n. dei cap/art	Importi in milioni	n. dei cap/art	Importi in milioni	n. dei cap/art	Importi in milioni da	Importi in milioni a	
Da riscuotere competenza	I	10	-1,34	10	-1,34				
	II	13	-0,44	13	-0,44				
	III	1	0	1	0				
	TOT.	**24**	**-1,78**	**24**	**-1,78**				
Da riscuotere residui	I	34	-725,50	34	-725,50				
	II	53	-275,85	53	-275,85				
	III	1	-0,02	1	-0,02				
	TOT.	**88**	**-1.001,37**	**88**	**-1.001,37**				
Da versare competenza	I	62	-2.456,76	15	-28,28	47	-2.428,47	2.293,74	4.722,21
	II	138	-1.015,73	35	-70,35	103	-945,38	73,73	1.019,11
	III	9	-3,96	2	-3,53	7	0,43	2,75	2,32
	TOT.	**209**	**-3.476,45**	**52**	**-102,16**	**157**	**-3.373,42**	**2.370,22**	**5.743,64**
Da versare residui	I	96	-2.424,77	83	-2.238,96	13	-185,81	156,51	342,32
	II	95	-394,45	92	-381,17	3	-13,28	6,72	20,00
	III	6	-8,31	6	-8,31		0,00	0,00	0,00
	TOT.	**197**	**-2.827,53**	**181**	**-2.628,44**	**16**	**-199,09**	**163,23**	**362,32**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS – Corte dei conti.

Le considerazioni svolte servono a meglio comprendere i passaggi attraverso i quali si è pervenuti alla costruzione del conto consuntivo per l'esercizio finanziario 2005 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'I.G.P.B. ai fini della predisposizione del conto consuntivo 2005.

Tabella 3. -Determinazione dei residui risultanti al 31/12/2005

	SOMME RIMASTE DA VERSARE	SOMME RIMASTE DA RISCUOTERE	TOTALE
TITOLO I			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del **5/5/2006**	**19.797.376.098,27**	**144.273.399.430,98**	**164.070.775.529,25**
- Procedura di compensazione	+ 2.702.447.434,31	+ 771.923.655,25	+ 3.474.371.089,56
- Rettifiche alla procedura di compensazione	+ 3.173,20	+ 3.550,68	+ 6.723,88
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del **12/5/2006**	**22.499.826.705,78**	**145.045.326.636,91**	**167.545.153.342,69**
- Rettifiche del S.I.RGS effetto caricamento "All. 24"	-	- 760.882,58	- 760.882,58
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del **15/5/2006**	**22.499.826.705,78**	**145.044.565.754,33**	**167.544.392.460,11**
- CONDONO e IVA Napoli	-	- 46.245.493.923,32	- 46.245.493.923,32
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie "All. 23"	+ 1.369.239.278,57	-	+ 1.369.239.278,57
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie	-	+ 40.961,01	+ 40.961,01
TOTALE PARZIALE	*23.869.065.984,35*	*98.799.112.792,02*	*122.668.178.776,37*
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	-	- 36.205.502.249,10	- 36.205.502.249,10
Dati S.I. R.G.S. rilevati il18/5/2006	*23.869.065.984,35*	*62.593.610.542,92*	*86.462.676.527,27*
- IPO2 riduzione da versare contabilità classe SG	- 7.120.000.000,00	-	- 7.120.000.000,00
Residui al 31/12/2005 (stampa del **19/5/2006**)	**16.749.065.984,35**	**62.593.610.542,92**	**79.342.676.527,27**
TITOLO II			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del **5/5/2006**	**305.062.031,87**	**120.141.543.219,46**	**120.446.605.251,33**
- Procedura di compensazione	+ 468.717.824,75	+ 275.596.510,12	+ 744.314.334,87
- Rettifiche alla procedura di compensazione	+ 31.402,34	+ 446.102,88	+ 477.505,22
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del **12/5/2006**	**773.811.258,96**	**120.417.585.832,46**	**121.191.397.091,42**
- Rettifiche del S.I.RGS effetto caricamento "All. 24"	-	- 1.982.064,59	- 1.982.064,59
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del **15/5/2006**	**773.811.258,96**	**120.415.603.767,87**	**121.189.415.026,83**
- CONDONO e IVA Napoli	-	- 11.074.901.744,06	- 11.074.901.744,06
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie "All. 23"	+ 16.839.821,99	-	+ 16.839.821,99
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie	-	+ 41.052.920,04	+ 41.052.920,04
TOTALE PARZIALE	*790.651.080,95*	*109.381.754.943,85*	*110.172.406.024,80*
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	-	- 38.301.660.080,90	- 38.301.660.080,90
Residui al 31/12/2005 (stampa del **19/5/2006**)	**790.651.080,95**	**71.080.094.862,95**	**71.870.745.943,90**
TITOLO III			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del **5/5/2006**	**- 9.038.051,56**	**31.332.948,66**	**22.294.897,10**
- Procedura di compensazione	+ 11.818.975,89	+ 22.585,19	+ 11.841.561,08
Residui al 31/12/2005 (stampa del **19/5/2006**)	**2.780.924,33**	**31.355.533,85**	**34.136.458,18**
ENTRATE FINALI			
Dati "Contabilità finali" rilevati dalla stampa del **5/5/2006**	**20.093.400.078,58**	**264.446.275.599,10**	**284.539.675.677,68**
- Procedura di compensazione	+ 2.714.297.812,54	+ 772.392.343,32	+ 3.486.690.155,86
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del **12/5/2005**	**23.276.418.889,07**	**265.494.268.003,22**	**288.770.686.892,29**
- Rettifiche del S.I.RGS effetto caricamento "All. 24"	-	- 2.742.947,17	- 2.742.947,17
Dati S.I. R.G.S. rilevati dalla stampa del **15/5/2006**	**23.276.418.889,07**	**265.491.525.056,05**	**288.767.943.945,12**
- CONDONO e IVA Napoli	-	- 57.320.395.667,38	- 57.320.395.667,38
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie "All. 23"	+ 1.386.079.100,56	-	+ 1.386.079.100,56
- IPO2 informazioni contabili ritardatarie	-	+ 41.093.881,05	+ 41.093.881,05
TOTALE PARZIALE	*24.662.497.989,63*	*208.212.223.269,72*	*232.874.721.259,35*
- Agenzia delle Entrate - Riduzioni "Allegato 24"	-	- 74.507.162.330,00	- 74.507.162.330,00
Dati S.I. R.G.S. rilevati il18/5/2006	*24.662.497.989,63*	*133.705.060.939,72*	*158.367.558.929,35*
- IPO2 riduzione da versare contabilità classe SG	- 7.120.000.000,00	-	- 7.120.000.000,00
Residui al 31/12/2005 (stampa del **19/5/2006**)	**17.542.497.989,63**	**133.705.060.939,72**	**151.247.558.929,35**

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 le compensazioni necessarie per eliminare automaticamente tutte quelle che vengono ritenute anomalie ed incongruenze di partenza (i "dati aberranti", per dirla con la R.G.S.).

Contrariamente a quanto avvenuto per l'esame dei consuntivi degli esercizi finanziari fino al 2003, quando i dati del SIRGS erano resi disponibili nei primi giorni del mese di maggio, per il 2005 gli stessi non sono stati forniti prima del 22 maggio 2006 (per il 2004 il 13 maggio 2005), con la conseguenza di rendere più difficoltoso l'esame del rendiconto e di vanificare la possibilità di un contraddittorio sulla natura e sulle conseguenze delle rettifiche apportate.

Ritornando alla precedente Tabella 3, la R.G.S. assicura che viene posta in essere una sola procedura di compensazione per l'eliminazione dei segni negativi – quella che ha luogo dopo l'acquisizione dei dati delle contabilità e prima dell'effettuazione delle modifiche manuali – e che per il 2005 ha inciso per un totale di +3.487 milioni, di cui +2.714 per i resti da versare e +772 per i resti da riscuotere. Tali rettifiche risultano molto più contenute di quanto non fossero nel 2004 (+11.585 milioni, di cui +10.572 per il da versare e +1.013 per il da riscuotere).

Il prospetto merita, comunque, di essere più puntualmente esaminato, in quanto dà conto, nell'aggregato delle entrate finali e per ciascuno dei tre titoli, dei successivi passaggi attraverso i quali si è pervenuti alla costruzione del rendiconto finale. Esso consente, infatti, di comprendere attraverso quali passaggi, partendo da un importo totale di residui rilevato in 284.540 milioni in data 5 maggio 2006, si sia arrivati a determinare l'importo da iscrivere nel rendiconto in 151.248 milioni.

Un primo ordine di interventi è avvenuto, tra il 5 e il 12 maggio 2006[11], a cura del SIRGS, che, applicando la procedura di compensazione, ha incrementato, come già detto, la cifra di partenza di circa 3.487 milioni.

Successivamente al 12 maggio 2005 sono seguite le rettifiche in diminuzione, apportate dall'I.G.P.B., relative alla cancellazione di resti da riscuotere per i ruoli attinenti ad accertamenti per i quali erano intervenuti i condoni fiscali precedenti l'ultimo del 2003-2004 e ad accertamenti dell'Ufficio IVA Napoli risultati inesigibili (-57.320 milioni).

Consistenti rettifiche in aumento dei resti da versare (+1.386 milioni) 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 SIRGS (-2,7 milioni), per effetto del caricamento dell'allegato 24 (somme rimaste da riscuotere) che genera la rilettura di tali somme selezionandole secondo il loro grado di

[11] I dati di cui la Corte dei conti è in possesso, relativamente a ciascun esercizio finanziario, ed in particolare per l'esercizio 2005, sono stati messi a disposizione dal Sistema Informativo R.G.S. - Corte dei conti il 25 del mese di gennaio 2006 quando il sistema Cdc ha acquisito dall'area Entrate i dati aggiornati a tutto dicembre 2005, seppure non definitivi. I dati definitivi dell'anno 2005 sono stati acquisiti solo in data 22 maggio (lo scorso anno fu, come si è visto, il 13 maggio) recependo anche i dati dei primi due bimestri dell'anno 2006 in quanto l'area entrate ha chiuso l'esercizio precedente il 30 aprile dell'anno corrente.

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 (-74.507 milioni) si riferisce alle riduzioni del 51,5 per cento 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 51,5 per cento 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.

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).

Nell'effettuare il raffronto tra i dati definitivi di rendiconto e quanto riportato nei conti periodici riassuntivi delle Amministrazioni (Tabella 4), per la prima volta nel consuntivo 2005 si è rilevata l'esatta coincidenza degli importi relativi ai versamenti, sia in conto competenza che in conto residui. Per le restanti voci per le quali si sono rilevate discordanze tra i dati iscritti nel rendiconto e quelli rilevati nelle "entrate totali", queste sono sia positive che negative, ed in massima parte ricalcano situazioni già evidenziate negli scorsi esercizi finanziari.

Nel dettaglio la voce di bilancio per la quale si rileva il numero maggiore di capitoli/articoli (529) che presentano discordanze, ma al quale non corrisponde l'importo più rilevante (19.243 milioni), è quella della riscossione residui, essenzialmente dovuta alle discordanze positive, a loro volta concentrate nel titolo I (285 cap/art per 18.526 milioni).

I residui di riscossione presentano, tuttavia, i maggiori disallineamenti in termini di importi: infatti, per 222 capitoli/articoli si registrano discordanze totali per -130.350 milioni, imputabili per -131.611 a soli 81 capitoli. Sia le entrate tributarie che quelle extratributarie sono interessate al fenomeno, con una notevole concentrazione in pochi capitoli. Per le prime si tratta di 4 capitoli (su 37), tutti relativi alla riscossione a mezzo ruoli delle maggiori imposte (IVA, IRPEF, IRES e ILOR), per complessivi -81.390 milioni. Per le entrate del titolo II il 99,99 per cento delle discordanze negative si rileva per 15 capitoli (su 44) appartenenti all'UPB 1.2.5 "Entrate derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti" (-49.186 milioni).

Tabella 4. Discordanze Rendiconto - Conti periodici riassuntivi

		N. cap/art	milioni	N. cap/art	milioni	N. cap/art	milioni	N. cap/art	milioni	N. cap/art	milioni
		Accertato		Riscosso competenza		Riscosso residui		Versato competenza		Versato residui	
Discordanze negative	TITOLO I	99	- 29.131	33	- 4	10	- 1	0	0	0	0
	TITOLO II	88	- 3.968	48	- 21	13	- 3	0	0	0	0
	TITOLO III	3	0	0	0	2	0	0	0	0	0
	ENTRATE FINALI	**190**	**- 33.099**	**81**	**- 25**	**25**	**- 4**	**0**	**0**	**0**	**0**
Discordanze positive	TITOLO I	102	3.799	125	3.870	285	18.526	0	0	0	0
	TITOLO II	51	110	54	108	211	721	0	0	0	0
	TITOLO III	3	4	2	4	8	-	0	0	0	0
	ENTRATE FINALI	**156**	**3.913**	**181**	**3.982**	**504**	**19.247**	**0**	**0**	**0**	**0**
Totale discordanze		***346***	***- 29.186***	***262***	***3.957***	***529***	***19.243***	***0***	***0***	***0***	***0***
				Da riscuotere competenza		Da riscuotere residui		Da versare competenza		Da versare residui	
Discordanze negative	TITOLO I			9	0	37	- 82.424	4	0	55	- 7.152
	TITOLO II			12	0	44	- 49.187	0	0	26	- 10
	TITOLO III			0	0	0	0	0	0	0	0
	ENTRATE FINALI			**21**	**0**	**81**	**- 131.611**	**4**	**0**	**81**	**- 7.162**
Discordanze positive	TITOLO I			19	0	77	970	160	7.115	168	2.941
	TITOLO II			19	0	63	291	177	1.125	160	423
	TITOLO III			1	35	1	0	9	7	7	8
	ENTRATE FINALI			**39**	**70**	**141**	**1.261**	**346**	**8.247**	**335**	**3.372**
Totale discordanze				***60***	***70***	***222***	***-130.350***	***350***	***8.247***	***416***	***- 3.790***

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS – Corte dei conti.

Anche nel Rendiconto 2005, come già rilevata per la prima volta nell'esercizio 2004, si è riscontrata un'ulteriore discordanza tra i dati del consuntivo e quelli corrispondenti delle contabilità delle Amministrazioni relativamente alla differenza di articolazione di capitoli di entrata tra il rendiconto ed i conti periodici riassuntivi. Si tratta degli stessi capitoli per i quali l'anomalia è stata rilevata nel 2004 (Tabella 5).

Tabella 5. Discordanze Rendiconto - Conti periodici riassuntivi
Differente articolazione dei capitoli

EE Totali				EE Consuntivo			
CAP	ART	DA RISC. RES.	DA VERS. RES.	CAP	ART	DA RISC. RES.	DA VERS. RES.
2601	1	172.998.269,54	16.326.775,36	2601		172.989.785,00	16.398.642,59
2601	2	- 12,11	-				
2601	3	-	-				
2601	7	- 13,81	-				
2601	8	- 3,51	-				
3703	1	4.390.802,68	1.405,86	3703		4.390.802,68	1.405,86
3703	3	- 2.240,04	- 32.422,38				
3703	4	-	- 768,57				
3703	5	- 524,43	-				
3703	6	-	-				
3703	8	-	-				
3703	12	-	-				
3703	13	-	-				
3704	1	679.817,64	- 192.567,36	3704		679.817,64	4.267,77
3704	2	-	- 209.295,46				
3704	3	-	- 113.195,76				
3704	5	-	- 46,48				

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati SIRGS – Corte dei conti.

3. Riaccertamenti e insussistenze.

Oltre alle anomalie fin qui rilevate relative alle differenze fra i dati del consuntivo e quelli corrispondenti delle contabilità delle Amministrazioni, ve ne sono altre riguardanti incongruenze contabili all'interno del rendiconto, anche quando autonomamente considerato. Tra queste merita particolare attenzione l'emersione di incongruenze non spiegate, costituite, per una serie di voci di bilancio, da insussistenze o da riaccertamenti, e cioè da sopravvenienze passive o attive, dovute alla non corrispondenza fra l'importo dei residui contabilizzati al 31 dicembre 2005 e quello calcolabile tenendo conto delle variazioni verificatesi a seguito della gestione dell'anno partendo dai residui iniziali (sottraendo i versamenti residui ed aggiungendo i residui di competenza). Si tratta di incongruenze endogene al conto consuntivo, in quanto per essere evidenziate non richiedono di dovere fare ricorso ad altri dati che non siano quelli del rendiconto dell'anno. Esse sono probabilmente il frutto dei correttivi automatici impiegati e delle rettifiche ritardatarie successivamente apportate al preconsuntivo.

A livello di entrate finali, ed in termini di saldi, queste differenze sono risultate positive (riaccertamenti) sino all'esercizio finanziario 1997[12], per diventare poi (crescentemente) negative (insussistenze) fino all'esercizio finanziario 2002. I saldi (negativi) delle differenze in questione sono, infatti, passati – sempre per le entrate finali – da -14.914 milioni 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, per ridursi notevolmente - a -4.344 - nel 2003 e risalire nel 2004 ad massimo di -40.931 milioni. Nel 2005, per la prima volta dopo sette anni, emerge, invece, un saldo positivo (riaccertamenti) per 6.103 milioni.

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 (Tabella n. 6). 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.

Tabella 6 - Articoli/Capitoli del rendiconto 2005 per i quali risultano riaccertamenti o insussistenze

	Titoli	n. dei cap/art	Importi in milioni
Riaccertamenti	I	128	4.357,51
	II	134	4.299,16
	III	3	0,24
	TOT.	**265**	**8.656,91**
Insussistenze	I	139	-1.898,96
	II	119	-653,99
	III	9	-0,99
	TOT.	**267**	**-2.553,94**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati del SIRGS – Corte dei conti.

I saldi prima indicati, pertanto, risultano solo dalla differenza fra capitoli con saldi differenziali negativi (272 nel 2000, 347 nel 2001, 381 nel 2002, 600 nel 2003, 361 nel 2004 e 267 nel 2005), per un importo in milioni di -24.894 nel 2000, di -25.939 nel 2001, -35.307 nel

[12] 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.

2002, -7.791 nel 2003, -41.860 nel 2004 e –2.554 nel 2005, e capitoli con saldi differenziali positivi (258 nel 2000, 151 nel 2001, 190 nel 2002, 247 nel 2003, 184 nel 2004 e 265 nel 2005), per un importo complessivo, rispettivamente, di 8.123, 6.654, 1.074, 3.447, 919 e 8.657 milioni nel 2000, nel 2001, nel 2002, nel 2003, nel 2004 e nel 2005.

Disaggregando i dati su esposti si evidenzia una notevole concentrazione di entrambi i fenomeni, riaccertamenti ed insussistenze, su un numero esiguo di capitoli/articoli.

In particolare per i riaccertamenti:

- il 42 per cento delle Entrate tributarie, per 1.796 milioni su 4.357, è concentrato su tre capitoli /articoli: il 1203/4[13] che assorbe il 17 per cento dell'intero ammontare, il 1025/1[14], per il 15 per cento ed il 1601[15] per il 10 per cento dei riaccertamenti del titolo I;
- per il Titolo II circa il 60 per cento dell'importo complessivo, per 2.568 milioni su un totale di 4.299, è concentrato su tre capitoli: si tratta dei capitoli 3313 – art. 1 (sanzioni amministrative dovute dai trasgressori all'IVA) per il 28,7 per cento, e 3312 articoli 3 e 4 (sanzioni per violazioni alle norme riguardanti l'accertamento e la riscossione dell'IRPEF e dell'IRPEG), rispettivamente per il 18,6 per cento ed il 12,4 per cento, tutti appartenenti all'UPB 1.2.5. «Entrate derivanti dall'attività' di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti» gestiti dal Dipartimento per le politiche fiscali, che per oltre il 97 per cento governa il totale dei riaccertamenti delle entrate extratributarie (gli stessi capitoli/articoli, nel consuntivo 2004, presentavano le più consistenti insussistenze).

Riguardo alle insussistenze:

- per le entrate tributarie una quota rilevante, per un ammontare di -1.190 milioni ed un'incidenza del 63 per cento sul totale del Titolo I (per -1.899 milioni), risulta concentrata su quattro capitoli/articoli e precisamente il 1203/1[16] per il 36,8 per cento; 1026/10[17] per l'11,7 per cento, il 1409/1[18] per l'8,8 per cento ed il 1233/2[19] per il 5,3 per cento;

---

[13] Cap. 1203: *"IVA"* – art. 4 – Imposta riscossa a mezzo ruoli.
[14] Cap. 1025: *"ILOR"* – art. 4 – Imposta da riscuotersi mediante ruoli.
[15] Cap.1601 – *"Imposta sul consumo dei tabacchi"*.
[16] Cap. 1203: *"IVA"* – art. 1 – Imposta relativa agli scambi interni.
[17] Cap. 1026: *"Imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nonché ritenute sugli interessi e altri redditi di capitale"* – art. 10 – Somme da riscuotersi mediante ruoli.
[18] Cap. 1409: *"Accisa e imposta erariale di consumo sugli oli minerali, loro derivati e prodotti analoghi"* – art. 1 – Imposta riscossa in via ordinaria.
[19] Cap. 1233: *"Imposta sull'incremento di valore degli immobili di pertinenza dell'erario"* – art. 2 – Imposta riscossa a mezzo ruoli.

- per le entrate del Titolo II una cospicua quota si riscontra, così come verificato per i riaccertamenti, in 33 capitoli/articoli appartenenti all'UPB 1.2.5. «Entrate derivanti dall'attività' di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti» gestiti dal Dipartimento per le politiche fiscali: si tratta del 48,26 per cento delle insussistenze, per un importo pari a -316 milioni. Tra questi i maggiori importi sono quelli relativi al capitolo 2301 (multe, ammende e sanzioni amministrative inflitte dalle Autorità giudiziarie ed amministrative con esclusione di quelle aventi natura tributaria) con 126 milioni ed all'art. 11 del capitolo 3312 (soprattasse, pene pecuniarie e relativi interessi relative alla definizione di pendenze e controversie tributarie) con 56 milioni.

Ciò che va evidenziato è che, pur trattandosi di incongruenze da anni segnalate dalla Corte con l'annotazione che minano la coerenza interna dei dati del rendiconto, la R.G.S., ancora in risposta alle richieste istruttorie per l'esame del rendiconto dell'esercizio finanziario 2005, ha fatto presente, così come aveva gia fatto per l'esercizio 2004, che i fenomeni del riaccertamento e dell'insussistenza di residui "che si verificano tra esercizi finanziari consecutivi...non denotano necessariamente una anomalia contabile, ma possono scaturire dalla normale attività di ricognizione e verifica delle partite pregresse, svolta dagli uffici competenti per la tipologia di entrata". Il problema, come si vede, continua ad essere sottovaluto. Esso è al tempo stesso più semplice e più preoccupante di quanto ritenuto dalla R.G.S.. Non si tratta di incoerenze che emergono fra dati relativi ad esercizi finanziari diversi e che, come osserva la R.G.S., si potrebbero spiegare con rettifiche introdotte a seguito della normale attività di ricognizione e di verifica delle partite creditorie pregresse. Purtroppo, qui si tratta di una serie di voci di bilancio (532 nel rendiconto 2005 e 545 nel 2004) per le quali il totale dei residui riportato nello stesso rendiconto non corrisponde alla somma algebrica dei dati parziali che concorrono a determinarlo. Infatti, i residui iniziali, sui quali ovviamente si potrebbero riflettere gli effetti dell'eventuale verifica e rettifica delle partite pregresse, costituiscono uno dei dati del rendiconto dell'anno, anche se, naturalmente, corrispondono ai residui finali del precedente esercizio finanziario.

Le differenze dipendono probabilmente dalla duplice circostanza che: 1) le compensazioni automatiche vengono operate non solo, appunto, in modo automatico, ma anche "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 non solo di riaccertamenti/insussistenze, ma di buona parte anche di altri 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 indagini di controllo eseguite negli scorsi anni. 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 rischiano di far perdere, non solo di sicura attendibilità, ma addirittura di reale significatività, lo stesso conto residui nel suo insieme.

Si deve, tuttavia, dare atto che la R.G.S., recependo le osservazioni formulate dalla Corte, quest'anno ha, per la prima volta[20], fatto presente che, per la soluzione della problematica in esame, si renderebbe necessaria una disamina delle singole contabilità nelle quali si riscontrano i fenomeni di riaccertamento ed insussistenza che poi si riflettono sul consuntivo. Un'attività così capillare da consentire tale verifica potrebbe essere espletata – secondo la R.G.S. - in forza dell'auspicato intervento delle Ragionerie Provinciali dello Stato, di cui si è detto al punto precedente.

4. Limiti di affidabilità degli accertamenti.

Nel corso degli anni 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.

Come si è visto nel precedente paragrafo 2.3.2.3 e si argomenterà ulteriormente al successivo punto 6, non risulta che ai fini della classificazione per grado di esigibilità dei resti da riscuotere siano stati ancora sistematicamente utilizzati elementi informativi acquisibili a seguito dell'introduzione della procedura "stato della riscossione"[21].

---

[20] Nella citata nota n. 80563 dell'8 giugno 2006.

[21] La procedura è stata introdotta con l'art. 2, comma 1, e l'allegato n. 2 del decreto ministeriale del 22 ottobre 1999, che determina, in attuazione del disposto dell'art. 36 del d.lgs. 13 aprile 1999, n. 112, le modalità di trasmissione all'Agenzia delle entrate, da parte dei Concessionari del servizio nazionale della riscossione, delle informazioni relative allo svolgimento del servizio e all'andamento delle riscossioni effettuate nel mese precedente. Essa consente all'Agenzia delle entrate di conoscere tutte le fasi del ciclo di vita dei c.d. "ruoli post-riforma", cioè emessi a partire dall'anno 2000 (e quindi con modalità telematiche, anziché cartacee) dalla data di formazione del ruolo fino al momento del riversamento effettuato dal concessionario a fronte delle riscossioni conseguite, ovvero – in caso di mancata riscossione – fino a quello della comunicazione di inesigibilità.

Sulle specifiche analisi svolte dalla Corte sugli esiti dei controlli sulla base di dati "sperimentali" messi a disposizione dall'Amministrazione e sulle conclusioni che se ne possono trarre si è già riferito nel precedente paragrafo 2.3.3.6.

Un secondo ordine di considerazioni, più direttamente rilevante nell'ottica del controllo di regolarità finanziario - contabile, si riferisce alla circostanza che si può, in definitiva, ritenere che l'affidabilità del rendiconto fino a tutto l'esercizio finanziario 2005 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 7, ciò significa che, utilizzando il parametro degli accertamenti, l'affidabilità dei rendiconti dal 2002 al 2004 può non essere messa in discussione rispettivamente per il 90,27 per cento delle entrate finali (354.584[22] su 392.803 milioni), per l'89,57 per cento (375.731[23] su 419.507 milioni) e per il 91 per cento (388.361[24] su 426.769 milioni); relativamente al 2005 l'affidabilità dei dati permane per il 90,32 per cento delle entrate finali (390.207[25] su 432.034 milioni)[26]. Per circa il 10 per cento 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 sicuramente veritiero è quello di cassa. Il bilancio consuntivo di competenza (giuridica) è, in parte non trascurabile, ricostruito induttivamente e non necessariamente rispecchia fedelmente l'effettiva realtà contabile 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 vengono estinti[27]. 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.

---

[22] L'importo corrisponde alla somma degli accertamenti di competenza del Titolo 1 e degli accertamenti di competenza delle entrate sanzionatorie tributarie ora imputate al Titolo II (Vedi Tab. 7).
[23] Vedi nota precedente.
[24] Vedi nota precedente.
[25] Vedi nota precedente.
[26] Nel 2001 l'affidabilità era pari al 90,98 per cento delle entrate finali (366.537 su 399.593 milioni).
[27] SEC'95, par.1.57.

Tabella 7 - 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

		2002	2003	2004	2005
		Accertato			
TITOLO I		*345.307.708.997,50*	*367.407.668.321,72*	*380.062.436.626,50*	*377.853.610.921,91*
EE. Sanz.	3210	1.499.444.215,90	1.685.199.127,21	1.371.877.579,47	1.116.080.285,81
	3312	5.103.927.207,70	3.581.359.216,11	4.853.030.240,67	8.515.997.282,23
	3313	2.605.521.973,54	3.018.113.354,09	2.045.895.679,88	2.639.493.780,76
	3314	2.630.255,19	7.410.655,67	5.888.834,01	7.390.074,69
	3315	65.236.756,28	32.172.486,34	21.415.479,08	74.492.075,20
	3316	1.145,57	1,24	231,76	50,30
	TOT. ENTR. SANZ.	*9.276.761.554,18*	*8.324.254.840,66*	*8.298.108.044,87*	*12.353.453.548,99*
TOT. TIT. I + EE. SANZ.		***354.584.470.551,68***	***375.731.923.162,38***	***388.360.544.671,37***	***390.207.064.470,90***
EE. FINALI		***392.802.794.824,97***	***419.506.849.525,62***	***426.769.200.546,93***	***432.033.505.665,97***
		90,27%	**89,57%**	**91,00%**	**90,32%**
		Versamenti di competenza			
TITOLO I		*323.147.532.406,24*	*338.103.317.838,22*	*355.910.361.831,00*	*351.571.566.939,24*
EE. Sanz.	3210	27.901.763,75	18.974.191,47	22.544.276,42	39.294.148,69
	3312	177.138.772,53	172.178.179,91	195.239.445,55	282.893.378,27
	3313	276.274.527,19	211.039.921,47	217.229.528,71	306.472.678,27
	3314	1.179.048,56	3.906.638,27	3.646.872,14	5.197.164,54
	3315	3.003.418,42	1.740.281,81	1.478.618,50	5.377.522,77
	3316	1.145,57	1,24	231,76	50,30
	TOT. ENTR. SANZ.	*485.498.676,02*	*407.839.214,17*	*440.138.973,08*	*639.234.942,84*
TOT. TIT. I + EE. SANZ.		***323.633.031.082,26***	***338.511.157.052,39***	***356.350.500.804,08***	***352.210.801.882,08***
EE. FINALI		***357.943.437.352,06***	***377.966.781.466,16***	***391.433.292.809,11***	***389.448.243.601,41***
		90,41%	**89,56%**	**91,04%**	**90,44%**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati del SIRGS - Corte dei conti.

Della necessità e dell'urgenza di interventi finalizzati al miglioramento dell'affidabilità del rendiconto sembrano convinte le stesse Amministrazioni controllate che riconoscono 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 grande massa sia dei soggetti obbligati, ed alle relative 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 potere 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 dei precedenti rendiconti 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 era stata, per le entrate finali, minore dei precedenti tre esercizi, ma comunque sempre consistente, e cioè pari a 20.512 milioni (nel 2001 era stata pari a 24.480, nel 2000 a 30.069 e nel 1999 a 28.075 milioni). Nell'esercizio finanziario 2003 è continuato l'andamento decrescente, con una sopravvalutazione di 19.571 milioni; per il 2004, invece, si assiste ad una lieve ripresa del fenomeno, che torna ai livelli del 2002, con una sopravvalutazione per un importo di 20.302 milioni. Nel 2005 il fenomeno, pur restando consistente, si ridimensiona, evidenziando una sopravvalutazione per un importo di 17.095 milioni.

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 erano risultate negative le riscossioni nette residui di 141 capitoli/articoli, per 4.627 milioni; nel 2001 le riscossioni nette residui hanno interessato 145 capitoli/articoli per 8.094 milioni. Nel 2002 i capitoli interessati sono stati 205, per 6.344 milioni, nel 2003 151 per 1.576 milioni e nel 2004 111 per 2.572,45 milioni. Per l'esercizio 2005 il fenomeno, molto ridimensionato, è stato rilevato per 50 capitoli/articoli cui corrisponde un importo di riscossioni nette negative nel conto residui per 600 milioni. Ciò vuol dire che dei residui di versamento del precedente esercizio finanziario è stato riscosso il 59 per cento nel 2000, il 52 per cento nel 2001, il 60 per cento nel 2002, l'86 per cento nel 2003, il 68 per cento nel 2004 ed il 79 per cento nel 2005, 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: nei precedenti esercizi finanziari i capitoli interessati sono passati da 290 nel 2000, a 312 nel 2001, a 340 nel 2002, a 342 nel 2003, ed a 322 nel 2004, mentre gli importi sono ammontati, rispettivamente, a 28.579, 21.955, 18.495, 6.773 e 6.484 milioni, con una percentuale di versato sulle somme che erano rimaste da versare, rispettivamente, del 32 per cento, del 30 per cento, del 37 per cento, del 46 per cento e del 51 per cento, con evidente trend al miglioramento. Per il 2005 si assiste ad una diminuzione sia del numero dei capitoli/articoli interessati, ora pari a 315, che dei versamenti netti negativi, 4.889 milioni con una percentuale di versato sulle somme che erano rimaste da versare pari al 57 per cento (Allegati G e H della decisione di parifica).

Le riscossioni nette negative si riscontrano per la quasi totalità nelle entrate tributarie (97,1 per cento) e per il 95,85 per cento sono concentrate nell'articolo dell'IVA relativo agli scambi interni. Anche i versamenti netti negativi interessano per la maggior parte entrate del titolo I (92,7 per cento), ma gli importi, interessando un numero maggiore di capitoli/articoli, risultano maggiormente distribuiti e si concentrano, per il 90 per cento del totale, nella riscossione ordinaria. Oltre il 26 per cento dei versamenti netti negativi si concentra nella riscossione ordinaria dell'imposta di registro (cap. 1202 - art. 1 per 1.290 milioni).

La Corte ha calcolato gli importi che risultano non versati come differenze tra versamenti residui e da versare totale dell'esercizio precedente: nel 2005 tale importo (-2.799 milioni) risulta decisamente ridimensionato rispetto agli scorsi esercizi finanziari: nel 2004 l'importo risultante (-4.202 milioni) era superiore a quello rilevato nel 2003 (-3.508) rispetto al massimo del 2001 (-17.107) ed all'ancora consistente importo del 2002 (-10.580)[28].

Due anni fa era stato positivamente segnalato che nel consuntivo 2003 si trovava per la prima volta esplicitato l'importo del riscosso residui. La RGS sembrava aver così dato un seguito positivo ai ripetuti rilievi della Corte, anche se l'aveva fatto, non già attraverso la rilevazione contabile diretta dei relativi dati, ma adottando il metodo di calcolo presuntivo che la stessa Corte aveva applicato negli anni precedenti al solo scopo di evidenziare l'entità delle duplicazioni che risultavano in bilancio. E' di tutta evidenza, infatti, che la determinazione del riscosso residui dell'anno attraverso la semplice operazione aritmetica di sottrarre dal riscosso lordo l'importo delle somme rimaste da versare alla fine dell'esercizio precedente, pur utile ad evidenziare l'entità della sopravvalutazione del riscosso, non può di per se significare che le somme che dovevano essere versate siano state tutte effettivamente versate e che quindi il

[28] La differenza era stata di –6.596 e –8.548 milioni rispettivamente nel 1999 e nel 2000.

riscosso netto equivalga a ciò che è stato riscosso delle somme che erano rimaste da riscuotere all'inizio dell'anno. E' più che probabile, infatti, che nella maggior parte dei casi almeno una parte delle somme che erano rimaste da versare non siano state in realtà versate, per cui il riscosso netto calcolato viene ad essere inferiore al riscosso netto effettivo (riferito ai resti iniziali da riscuotere).

Nel riscontrare la nota istruttoria per l'esame del rendiconto 2005, la R.G.S. ha confermato, come aveva già fatto per il 2004, che l'ammontare delle riscossioni dei residui dell'anno è determinato dal sistema, sulla base di un calcolo matematico che considera i valori espressi dallo stesso rendiconto con riguardo al versato e al da versare in conto residui alla chiusura dell'esercizio e i valori espressi dal rendiconto dell'esercizio precedente con riguardo al rimasto da versare in conto competenza ed in conto residui.

Permane, quindi, a due anni di distanza dalle precedenti assicurazioni, l'impossibilità di rilevare al SIRGS il dato richiesto, introdotto, invece, anche quest'anno, sul solo consuntivo cartaceo, continuando così a sottovalutare la valenza che la conoscenza dei dati in questione potrebbe avere per la gestione del bilancio. Contrariamente a quanto verificatosi lo scorso anno, nel consuntivo 2005 gli importi relativi alle riscossioni dei residui dell'anno sono, invece, sempre correttamente indicati.

Dalle analisi svolte dalla Corte è risultato evidente che continuano a non risultare contabilmente tradotti in versamenti consistenti importi di crediti riscossi negli esercizi precedenti, per ragioni che il più delle volte, però, hanno 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. Sicché, pur costituendo un importante segnale nella logica della trasparenza, l'esposizione nel rendiconto del riscosso netto residui ricavandolo utilizzando il semplice metodo aritmetico indicato ed utilizzato dalla Corte per evidenziare le dimensioni del problema non può in alcun modo bastare. Si deve pertanto ribadire che il dato in questione non deve essere calcolato, ma deve essere rilevato contabilmente, attraverso operazioni idonee a direttamente individuare gli importi che vengono versati a valere sulle somme che erano rimaste da versare e gli importi che vengono versati a seguito delle riscossioni operate nell'anno sui resti iniziali da riscuotere. Solo in tal caso sarà possibile monitorare l'andamento reale dei resti da versare ed intervenire per correggerne le eventuali sottostanti distorsioni e patologie gestionali.

Secondo la R.G.S.[29], tuttavia, il raggiungimento dell'obiettivo di vedere indicate nel conto consuntivo le riscossioni in conto residui di diretta rilevazione contabile passa per l'allineamento delle contabilità al consuntivo e l'eliminazione dalle stesse delle varie incongruenze che contengono, attraverso un approfondimento ed una attenzione costanti da porre in essere con l'ausilio dell'apposito gruppo di lavoro permanente, di cui ai precedenti punti, e delle Ragionerie Provinciali dello Stato, nonché attraverso altre eventuali iniziative che possano essere idonee allo scopo.

6. Classificazione per grado di esigibilità dei resti da riscuotere.

Per gli scorsi esercizi finanziari era stato rilevato che le indicazioni fornite dall'Amministrazione, sia pure con significativi miglioramenti rispetto al passato, non risultavano ancora analitiche e complete in ordine alle modalità con cui veniva effettuata la classificazione per grado di esigibilità dei resti da riscuotere. Tale giudizio deve parzialmente essere ribadito anche per l'esercizio finanziario 2005. Per quanto attiene ai centri di responsabilità che hanno provveduto alla classificazione, risulta, infatti, 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 per cento nel 2001 e nel 2002, del 50 per cento nel 2003, del 65 per cento nel 2004 e del 51,5 per cento nel 2005).

Nell'informativa preliminare inviata il 17 maggio 2006 alla R.G.S. nessuna spiegazione veniva peraltro fornita in ordine ai motivi che avevano indotto l'Agenzia delle entrate ad effettuare per il 2005 una svalutazione delle somme iscritte a ruolo e rimaste da riscuotere in conto residui inferiore di ben 10 punti percentuali a quella operata negli anni precedenti. In tale informativa, l'Agenzia premette che l'ammontare delle somme rimaste da riscuotere in conto residui relativamente ai Titoli I e II – al netto delle partite concernenti condono tombale ed IVA Napoli – ed in particolare la quota che di queste somme è iscritta a ruolo, si attesta su importi rilevanti rispetto alla stima di possibile recupero esattivi del valore dei crediti sottostanti.

I criteri in base ai quali la riduzione è stata operata vengono, dall'Agenzia delle entrate, genericamente indicati:

- nell'incertezza derivante dal recupero delle somme giudizialmente controverse;
- nel non immediato discarico amministrativo delle somme inesigibili, tenuto anche

[29] Citata nota n. 80563 dell'8 giugno 2006.

conto dell'incidenza delle posizioni creditorie relative a soggetti sottoposti a procedure concorsuali;

- nelle valutazioni di mancato recupero operate sulla base dell'anzianità del periodo d'imposta di riferimento.

Il successivo 6 giugno la stessa Agenzia ha tuttavia trasmesso alla Corte una nota telematica nella quale, analogamente a quanto avvenuto lo scorso anno, con riferimento alla stima di presunta incassabilità dei ruoli affidati al 31 dicembre 2005, vengono fornite indicazioni più analitiche e precise sulla metodologia seguita per la determinazione dei valori di presunto realizzo relativi ai residui da riscuotere al 31.12.2005 relativi ai ruoli, metodologia che è la stessa adottata per svalutare i residui da riscuotere al 31 dicembre 2004, anche se, come si vedrà, sono state modificate, in termini ottimistici, alcune ipotesi di base.

I dati presi a supporto per l'analisi sono quelli relativi al valore dei ruoli affidati al 31.12.2005, distinti in relazione all'anno di consegna (si parte dal 2005 a salire fino al 2000), al valore del ruolo oggetto di eventuale sgravio o sospensione (da sottrarre dal valore di affidamento), al valore del riscosso da ruolo al 31.12.2005 (è il riscosso al 31.12.2005 su tutti i ruoli affidati entro il 31.12.2005). La metodologia di definizione del residuo da svalutare è partita dall'affidato al 31 dicembre 2005. Sottraendo gli sgravi e le sospensioni è stato calcolato l'affidato netto. Sottraendo il riscosso si è quindi ottenuto l'affidato da svalutare al 31 dicembre 2005. Non sono stati indicati gli importi né dell'affidato lordo, né degli sgravi, delle sospensioni e del riscosso. E' stato tuttavia fornito il dato dell'affidato netto (144.672 milioni), risultante dall'applicazione del procedimento matematico prima illustrato.

Per svalutare l'importo in questione, il valore dell'affidato da svalutare - come già anticipato nell'informativa preliminare alla R.G.S. - è stato suddiviso per:

1. posizioni relative ad elementi assoggettati a procedure concorsuali
2. posizioni relative a ruoli inesigibili
3. altre posizioni e loro anzianità relativa ai periodi di imposta trattati.

Dall'analisi delle posizioni relative ad elementi assoggettati a procedure concorsuali (posizione 1) la stima di recuperabilità del credito – sulla base dell'esperienza storica acquisita – ha portato l'Agenzia a determinare un valore medio di rettifica per stimata irrecuperabilità pari all'80 per cento (rispetto a 85 per cento nel 2004) per i periodi di imposta ante 98 e del 24 per cento (80 per cento nel 2004) per i periodi di imposta *post* 98. Il risultante valore di presunto realizzo del credito è pari a 24.567 milioni. Non sono state fornite indicazioni sugli importi originari poi rettificati in base alla stima della loro irrecuperabilità.

L'analisi delle posizioni relative a ruoli inesigibili (posizione 2) ha portato a stimare una percentuale di irrealizzabilità del credito pari al 90 per cento (rispetto a parametri differenziati nel 2004, pari a 99 per cento per i valori ante 1998 e 97 per cento per i valori post 1998). Il risultante valore di presunto realizzo del credito è pari a 1.187 milioni. Il dato di partenza non è stato fornito, ma in questo caso è possibile ricostruirlo (11.870 milioni).

Sulla posizione 3 l'Agenzia ha stimato l'incidenza dell'anzianità relativa ai periodi di imposta connessi ai ruoli affidati. Il valore medio di rettifica per stimata irrecuperabilità è stato assunto pari a circa il 15 per cento (40 per cento nel 2004) per i periodi di imposta ante '98 e del 5 per cento (come nel 2004) per i periodi di imposta post '98. Il risultante valore di presunto realizzo del credito è pari a 44.382 milioni.

L'applicazione del metodo ai valori di affidato al 31.12.2005 porta ad una stima finale di presunta "incassabilità" dei ruoli affidati al 31.12.2005 per 80.827 milioni, pari a circa il 48,5 per cento, con una corrispondente stima di svalutazione del saldo lordo di bilancio pari a circa il 51,5 per cento.

A commento di questo esercizio di svalutazione dei resti da riscuotere, va anzitutto osservato che nel 2005 i parametri utilizzati per le rettifiche sono stati molto meno severi rispetto a quelli impiegati per le stime di esigibilità dei residui dell'esercizio finanziario 2004. Tra le "concause" che l'hanno indotta ad essere decisamente più ottimista sulla realizzabilità dei resti da riscuotere l'Agenzia ha sinteticamente evidenziato le seguenti:

- aumento tendenziale della percentuale di riscosso su perimetro omogeneo di osservazione (quinquennio 2000–2004), con un recupero ulteriore pari a + 2,2 miliardi tra bilancio 2004 e bilancio 2005;
- previsioni di trend positivo sull'indice di soccombenza in contenzioso e sull'accorciamento dei tempi medi di esecuzione del procedimento (con conseguente accorciamento dei tempi di attualizzazione del credito da incassare);
- ripresa decisa del trend di partecipazione sistematica alle udienze in c.t. (dal 75 per cento di indice di partecipazione del 2003 al 90 per cento del 2005);
- ripresa del trend di miglioramento del tasso di definizione degli accertamenti con adesione (circa il 40 per cento dei controlli sostanziali positivi tramutati in accertamenti con adesione nel 2005, da un valore del 13 per cento circa del 2003, in periodo "condono");
- avvio concreto della riforma della riscossione attraverso Riscossione S.p.A..

Si tratta di considerazioni sicuramente degne di essere tenute presenti e che, altrettanto sicuramente, fanno ritenere possibile un miglioramento del grado di esigibilità dei resti da

riscuotere. Ciononostante, a parte la loro genericità, esse prestano tuttavia il fianco a non poche perplessità. In mancanza di chiarimenti in proposito, un primo dubbio, infatti, insorge già con riguardo all'affermazione di omogeneità di un periodo di osservazione (2000-2004 e poi 2005), che si caratterizza, invece, per le discontinuità indotte dalle varie tipologie di condono nel biennio 2003-2004 e per gli effetti che il condono ha avuto sul piano sia contabile, sia di modificazione dei comportamenti della platea dei contribuenti. Così come perplessità suscitano le previsioni – non quantificate e non motivate – di trend positivo sull'indice di soccombenza. Pur essendo, infine, da positivamente valutare l'apporto che può venire dall'asserito trend di accresciuta partecipazione dell'Amministrazione alle udienze delle Commissioni tributarie, non si è in grado di apprezzare ciò che questo può quantitativamente significare in termini di maggiore riscuotibilità degli importi controversi. Non sono state forniti, infatti, specifici elementi di valutazione derivanti dalla rilevazione del rapporto di correlazione esistente fra partecipazione dell'Amministrazione alle udienze e minor soccombenza.

In mancanza di precisi elementi di riferimento non appare pertanto possibile valutare se la modifica dei parametri di esigibilità operate dall'Agenzia delle entrate rispetto a quelli utilizzati per l'analogo esercizio condotto nel 2004 possa essere condivisa. Va, peraltro, richiamato quanto prima illustrato in ordine alla quota di residui netti riscossi relativi alle entrate da accertamento e controllo (1,02 per cento), che, pur essendo nel 2005 maggiore di quella dei due anni precedenti (rispettivamente 0,71 per cento nel 2004 e 0,65 per cento nel 2003) è inferiore all'analogo rapporto del 2002 (-1,53 per cento ed è comunque di un livello troppo modesto per far ritenere fattibile un grado di esigibilità del 48,5 per cento Né elementi di supporto possono essere ricavati dai risultati dei due successivi monitoraggi ad hoc effettuati sugli esiti dei controlli fiscali di cui si è detto nel paragrafo 2.3.3.6 e che, come si è visto, hanno dato, nel primo caso, una percentuale di riscossione pari al 10,1 per cento della maggiore imposta accertata, e, nel secondo, al 7 per cento (pur dovendosi scontare una maggiore vicinanza all'anno di effettuazione dell'originario controllo).

Si tratta, come si vede, di una metodologia che, pur non essendo propriamente analitica, così come richiesto per legge, in quanto non si basa sulla valutazione delle singole partite creditorie, appare comunque molto più affidabile della semplice riduzione lineare degli importi complessivi operata fino a qualche anno fa rifacendosi a mere considerazioni di buon senso e di esperienza. Essa, tuttavia, non si avvale delle potenzialità della procedura "stato della riscossione", che, collegando 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, potrebbe sicuramente facilitare,

insieme con il monitoraggio dei risultati dell'attività di accertamento tributario, anche quella di valutazione proprio del grado di esigibilità delle singole partite creditorie.

Una valutazione di scarso realismo della riscuotibilità dei residui finali iscritti a bilancio si ricollega peraltro al fatto stesso che, come già rilevato al paragrafo 2.2.2.3, ancora nel 2005, per il complesso delle entrate finali siano state ritenute di riscossione certa, quantunque ritardata, il 57,78 per cento (45,90 per cento nel 2004, 58,59 per cento nel 2003, 51,77 per cento nel 2002 e 51,60 per cento 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 del 3,67 per cento a fronte dello 0,34 e del 2,78 per cento rispettivamente del 2004 e 2003, ed era stata inferiore allo zero (-5,28 per cento) nel 2002. Così come perplessità suscita altresì la scelta di considerare, per il quinto anno consecutivo, nuovamente di riscossione certa, quantunque ritardata, praticamente il 100 per cento 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 per cento del da riscuotere di competenza[30]. Va infine anche qui ripetuto che neppure la percentuale di riscossione netta dei residui , inferiore per le entrate extra tributarie (1,06 per cento) rispetto a quella delle entrate tributarie (6,57 per cento può spiegare perché l'ex Ministero del tesoro e le altre Amministrazioni abbiano continuato anche quest'anno, come nel 2004 e nel 2003, a classificare i loro residui come di "riscossione certa, quantunque ritardata", in una percentuale del 100 per cento.

La disponibilità, espressa in sede di analisi del Rendiconto 2003, della R.G.S. a porre a disposizione della Corte i dati relativi alle somme rimaste da riscuotere e di quelle rimaste da versare al 31 dicembre per esercizio di formazione, solo ora si è trasformata in una comunicazione su supporto cartaceo dei dati richiesti, relativamente però all'esercizio 2004. A tal proposito negli anni scorsi la RGS aveva 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 una elaborazione *ad hoc*, che coinvolga anche tutti gli uffici periferici interessati alla gestione delle entrate. Negli anni scorsi la RGS aveva altresì sottolineato che, a motivo di un meglio specificata "peculiarità dell'entrata", la predisposizione di una procedura informatica, nell'ambito della gestione

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

dell'entrata operata dal SIRGS, che permetta correntemente di distinguere i residui attivi per esercizio di provenienza, presentava notevoli difficoltà.

In risposta alla nota istruttoria per il Rendiconto 2005 la R.G.S. ha comunicato che, per quanto riguarda i resti da riscuotere, il sistema informativo entrate produce nel mese di maggio di ogni anno, con riferimento all'esercizio in chiusura, la stampa[31] relativa ai resti da riscuotere per esercizio di provenienza per le classi d'ufficio dei concessionari, sottolineando, tuttavia, la non assoluta attendibilità dei dati causata dalla problematica gestione dei ruoli post riforma: la parte dei residui attivi attribuita ai ruoli ante riforma è prospettata in un'unica voce a tutto il 1999, mentre la parte relativa ai ruoli post riforma è suddivisa dal 2000 al 2005.

La R.G.S., tuttavia, ha trasmesso, come già detto, e solo in data 9 giugno 2006, la stampa "Classificazione delle somme rimaste da riscuotere" ma per l'esercizio 2004, "in quanto non ancora disponibile la stampa relativa alla chiusura dell'esercizio finanziario 2005", senza fornire alcuna indicazione in ordine ai motivi di tale ritardo, posto che, secondo quanto comunicato dalla stessa R.G.S. e già sopra riportato, "il sistema informativo entrate produce nel mese di maggio di ogni anno, con riferimento all'esercizio in chiusura, la stampa relativa ai resti da riscuotere per esercizio di provenienza".

La stampa relativa al 2004, comunque, comprende, oltre ai concessionari per i ruoli ante e post riforma:

- i resti da riscuotere relativi alle prenotazioni effettuate sul capo 10° e sul capo 29°[32] con indicazione dell'esercizio di provenienza;
- i resti da riscuotere degli uffici con contabilità sintetica senza indicazione dell'esercizio di provenienza.

7. Determinazione dei resti da versare.

Come per ogni esercizio finanziario, 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 ha più volte 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

[31] Di codice RS 11 UJ 0001.

[32] Capo 10°: Direzione generale del tesoro; Capo 29°: Beni culturali ed ambientali. Si sottolinea come la classificazione per capi delle entrate appartiene ad una classificazione superata con la legge di riforma del bilancio n. 94 del 3 aprile 1997

e che costituiscono una quota percentuale rilevante, anche se in progressiva riduzione, sul totale: tre quarti nel 2000 (18.152 milioni su un totale di 24.480), due terzi nel 2001 (13.446 milioni su un totale di 20.512), 57 per cento nel 2002 (11.187 milioni su un totale di 19.571), 56 per cento cento nel 2003 (11.359 milioni su un totale di 20.302), 50 per cento nel 2004 (8.555 milioni su un totale di 17.095) e 45 per cento nel 2005 (7.936 milioni su un totale di 17.542). Per queste somme non si specificano né gli importi che dovranno essere versati direttamente e quelli che dovranno essere regolati contabilmente, né a cosa gli importi stessi importi afferiscano.

Le precisazioni fornite dalla R.G.S. al riguardo, in risposta alla nota istruttoria per il rendiconto 2005, si sono limitate a precisare che l'Allegato n. 23, relativamente alla Regione Sicilia, evidenzia le somme acquisite direttamente dalla Regione stessa, per le quali deve essere fatta la regolazione contabile a carico della spesa, non essendo, lo stesso, deputato ad indicare eventuali importi relativi a versamenti diretti da operarsi da parte della predetta Regione. Non essendo automaticamente forniti dall'Allegato al Consuntivo e non essendo stati forniti dalla R.G.S., è da presumersi che dei dati richiesti dalla Corte non sia possibile avere conoscenza.

In ogni caso i resti da versare residui di pertinenza dello Stato presenti nell'allegato 23 (6.257 nel 2005, l'importo minimo degli ultimi sei anni - 11.883 milioni nel 2000, 8.163 nel 2001, 11.187 nel 2002, 11.359 nel 2003 e 8.232 nel 2004) si potranno trasformare contabilmente in versamenti residui solo nella misura in cui si appostino corrispondentemente gli stanziamenti di spesa.

8. Inadeguatezze riscontrate nell'articolazione del bilancio ai fini del monitoraggio e della valutazione delle gestioni dell'entrata.

a - Entrate riassegnabili

L'articolo 1, comma 9, della Legge Finanziaria 2005 prevedeva, tra l'altro, che, per il triennio 2005-2007, le riassegnazioni di entrata non potessero essere superiori a quelle del precedente esercizio incrementate del 2 per cento. Nei casi di particolare necessità e urgenza, il predetto limite poteva essere superato, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, da comunicare alle competenti Commissioni parlamentari e alla Corte dei conti.

La Corte, a tal proposito, ha avviato, a partire dall'esercizio 2005, un monitoraggio del fenomeno basato sull'analisi, per ciascun provvedimento di riassegnazione, delle UPB e dei capitoli di entrata e di spesa interessati, degli importi e degli eventuali frazionamenti delle risorse tra diversi capitoli.

Per il 2005 le riassegnazioni hanno interessato oltre 13 miliardi di euro (erano stati circa 27 nel 2004), e per approfondire l'analisi è stata richiesta alla Ragioneria Generale la disaggregazione degli importi indicati nell'allegato 1 della Circolare del MEF n. 5 dell'11 febbraio 2005, sia per il bilancio dell'entrata che per quello della spesa.

La Circolare chiarisce che la disposizione di cui al comma 9 della Finanziaria 2005 concerne tutte le riassegnazioni di entrate che abbiano riflesso sulla spesa del bilancio dello Stato senza alcuna esclusione, e fornisce un quadro di riferimento dei limiti previsti dalla norma ,riportando, per ciascuna Amministrazione, gli importi delle riassegnazioni effettuate nell'esercizio 2004, incrementati del 2 per cento.

La Ragioneria Generale ha trasmesso i dati relativi alle riassegnazioni dei proventi per gli anni 2004 e 2005 riepilogati per stato di previsione – capitolo - unità previsionale di base, e con l'indicazione del collegamento capitolo di entrata e di spesa unicamente per le riassegnazioni per le quali l'entrata e la spesa si riferiscono allo stesso esercizio finanziario. Precisando al riguardo che, relativamente ai dati concernenti la riassegnazione dei proventi affluiti nell'ultimo bimestre dell'anno precedente, l'archivio del SIRGS non consente l'individuazione del capitolo di entrata[33].

L'art. 17, comma 3, della legge 468/78[34] prevede espressamente che le riassegnazioni di spesa riguardano le somme versate all'entrata entro il 31 ottobre di ciascun esercizio finanziario, e che quelle versate dopo tale data, e comunque entro la chiusura dell'esercizio, siano riassegnate ai corrispondenti capitoli di spesa per l'anno successivo.

Tale sfasamento temporale non giustifica però la rinuncia da parte della RGS a tenere sotto controllo un fenomeno che fa perdere ogni trasparenza alla gestione del bilancio. Volendo, infatti, considerare la situazione del capitolo 4055 *"Versamenti relativi al controvalore dei titoli di stato, ai proventi relativi alla vendita di partecipazioni dello Stato, nonché ad entrate straordinarie dello Stato nei limiti stabiliti dalla legge, da destinare al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato"* si può notare che il 99,52 per cento dei versamenti relativi al 2005 sono stati effettuati nel mese di luglio (4.021 milioni su 4.040); se ai versamenti dei primi dieci mesi del 2005 si sommano quelli effettuati nell'ultimo bimestre del 2004, pari a 7.502

---

[33] Tali informazioni possono essere acquisite, pertanto, esclusivamente con la rilevazione manuale dei dati da ricercare sui documenti cartacei, attività, peraltro, in corso di svolgimento da parte della Corte nell'ambito del citato monitoraggio che si sta effettuando finalizzato, tra l'altro, allo svolgimento dell'indagine programmata per l'anno 2006 dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato: *"Indagine sull'andamento delle entrate riassegnabili e della spesa riassegnata nell'esercizio finanziario 2005"*(Delibera 1/2006).

[34] Norma ripresa dal d.P.R. 10 novembre 1999, n. 469: Regolamento recante norme di semplificazione del procedimento per il versamento di somme all'entrata e la riassegnazione alle unità previsionali di base per la spesa del bilancio dello Stato, con particolare riferimento ai finanziamenti dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59 (pubblicato sulla G.U. n. 293 del 15/12/1999).

milioni, si ottiene una riassegnazione complessiva di 11.522 milioni, non rinvenibile in alcun dato di consuntivo.

Inoltre, il capitolo in esame, come la maggior parte di quelli i cui introiti sono destinati alla riassegnazione per specifiche spese, figura iscritto in bilancio "per memoria": di conseguenza il complessivo incasso del 2005 risulta come maggiore entrata rispetto a previsioni iniziali nulle.

Come già detto, per il 2005, le riassegnazioni hanno interessato oltre 13 miliardi, per la quasi totalità concentrate sul Ministero dell'economia e delle finanze (l'88,1 per cento per oltre 11,82 mld); tra queste il 91,3 per cento delle entrate, per 10,8 mld (l'80,43 per cento del totale), sono concentrate in soli quattro capitoli di entrata che finanziano solo tre capitoli di spesa che costituiscono l'88,9 per cento delle riassegnazioni del MEF per 10,5 mld (il 78,3 per cento del totale).

Oltre 4 miliardi di riassegnazioni di entrata sono state disposte con soli tre Decreti ministeriali[35] che hanno riguardato gli introiti destinati all'ammortamento dei titoli di Stato (cap. 4055di entrata e cap. 9565 di spesa[36]). Nell'ambito della privatizzazione degli immobili pubblici, dei circa 1,7 miliardi di entrate affluite sul cap. 4057, oltre 1,2 miliardi (pari al 73 per cento) sono serviti per alimentare il cap. 7373, relativo alle somme da corrispondere agli enti previdenziali pubblici cessionari del patrimonio immobiliare, per mezzo del disposto contenuto in quattro Decreti del Ministro dell'economia[37].

Separate considerazioni merita la riassegnazione, disposta con soli due Decreti ministeriali[38] riguardante circa 5,1 mld affluiti sui capp. 4532 e 3249[39] relativi rispettivamente alla quota capitale ed interessi delle rate dei mutui erogati dalla Cassa DD.PP. trasferiti al MEF da destinare al cap. 2221 per il pagamento degli interessi sui buoni postali fruttiferi (per 14,1 miliardi), spesa largamente eccedentaria rispetto a quella corrispondente alle riassegnazioni.

Per entrambi i capitoli di entrata le previsioni iniziali erano pari a zero, successivamente variate in 3.180 milioni per il cap. 4532 e 1.919 per il cap. 3249 (complessivamente 5.099 milioni); i versamenti effettuati dalla Cassa DD.PP. sono stati, rispettivamente, pari a 3.790 e

---

[35] DMT n. 001995 del 2005, DMT n. 097893 del 2005 e DMT n. 143851 del 2005.

[36] Cap. 4055: *"Versamenti relativi al controvalore dei titoli di stato, ai proventi relativi alla vendita di partecipazioni dello stato, nonché ad entrate straordinarie dello stato nei limiti stabiliti dalla legge, da destinare al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato"* e cap. 9565: *"Somma da destinare all'ammortamento dei titoli di Stato"*.

[37] DMT n. 119989 del 2005, DMT n. 030765 del 2005, DMT n. 089571 del 2005 e DMT n. 155895 del 2005.

[38] DMT n. 079496 del 2005 e DMT n. 102198 del 2005.

[39] Cap. 4532: *"Versamento della quota capitale delle rate dei mutui erogati dalla Cassa DD.PP. trasferiti al MEF da destinare al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali"* e cap. 3249: *"Versamento della quota interessi delle rate dei mutui erogati dalla Cassa DD.PP. trasferiti al MEF da destinare al pagamento degli interessi relativi ai buoni fruttiferi postali"*.

2.486 milioni (complessivamente 6.456), importo superiore alle previsioni, ma ben inferiore al pagato del capitolo di spesa 2221.

Al riguardo, alla specifica richiesta istruttoria formulata alla R.G.S. riguardo al significato da attribuirsi all'evidente sproporzione della spesa rispetto alle entrate riassegnabili, la stessa ha fatto presente di non ravvvisare problemi di copertura finanziaria per lo stanziamento - derivante dal subentro del Ministero dell'Economia e delle Finanze alla Cassa Depositi e Prestiti nei rapporti derivanti dai buoni postali fruttiferi - tenuto conto che l'onere per interessi viene fronteggiato:

1) dalle risorse iscritte in bilancio a decorrere dall'anno 2005, resesi disponibili a seguito dell'attribuzione al predetto MEF della titolarità dei rapporti attivi della Cassa DD.PP., in essere alla data di trasformazione in Spa, conseguenti alla concessione dei mutui ed altri finanziamenti con onere di ammortamento a carico dello Stato, indicati nell'elenco n. 1 allegato al decreto ministeriale 5/12/2003.

Tali risorse, rivenienti rispettivamente dalle rate di ammortamento di prestiti trasferiti all'attivo del MEF, dalla remunerazione del risparmio postale e dai conti correnti di tesoreria (di cui al cap. 3100), sono state utilizzate per la copertura di maggiori oneri derivanti dall'accollo delle passività trasferite al Tesoro a seguito della menzionata trasformazione in S.p.A. della Cassa Depositi e Prestiti.

In particolare dette disponibilità sono state destinate, in sede di previsioni per l'anno 2005, ai fini della parziale copertura dei costi a carico dello Stato connessi all'istituzione dei capitoli 2221 (quota interessi) e 9540 (quota capitale) per la gestione dei citati buoni postali fruttiferi, nonché ad un ulteriore capitolo di bilancio (2316) nell'ambito del Centro di Responsabilità "Tesoro", per la remunerazione dei conti correnti postali;

2) da ulteriori risorse, da destinare alla copertura dei prevedibili rimanenti oneri a carico dello Stato, reperite nel corso della gestione nell'ambito delle disponibilità di tesoreria rinvenienti dal richiamato subentro del MEF nella titolarità dei rapporti attivi della Cassa DD.PP., attualmente riassegnabili ai sensi dell'articolo 2, comma 31, della legge 267/2006[40] (legge di bilancio per il 2006). In sostanza, tali disponibilità vengono periodicamente versate dalla Cassa DD.PP. sui pertinenti capitoli dello stato di previsione dell'Entrata, rispettivamente nell'ambito dell'U.p.b. 6.3.1 – Cap. 4532 (capo. X) – per i versamenti delle quote capitale e nell'ambito dell'U.p.b. 6.2.1 – Cap. 3249 (capo X) – per i versamenti delle quote interessi in

[40] Il richiamato disposto autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze a provvedere, con propri decreti, alle variazioni di bilancio, anche mediante riassegnazione di fondi, occorrenti in relazione alla trasformazione della Cassa depositi e prestiti in società per azioni, prevista dall'articolo 5 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, e successive modificazioni.

relazione ai mutui, con ammortamento per lo più a carico degli enti locali, trasferiti al Ministero dell'economia e finanze, ai fini della riassegnazione con appositi decreti di variazioni sul cap. 2221.

La risposta ricevuta appare del tutto inidonea a chiarire i dubbi segnalati dalla Corte, come risulta evidente dall'analisi dei dati del rendiconto prima sommariamente proposta e che pongono in discussione, non già il legame fra il capitolo di spesa 2221 e le riassegnazioni allo stesso delle entrate imputate ai capitoli 3249 e 4532, quanto l'adeguatezza di tali fonti di copertura.

Più specificamente, la risposta della R.G.S. si presta ad almeno altre due puntuali osservazioni. La prima attiene all'indeterminatezza su quali siano le "risorse iscritte in bilancio a decorrere dall'anno 2005, resesi disponibili a seguito dell'attribuzione" al MEF "della titolarità dei rapporti attivi della Cassa Depositi e Prestiti, in essere alla data di trasformazione in S.p.A., conseguenti alla concessione dei mutui ed altri finanziamenti con onere di ammortamento a carico dello Stato". A giudicare dall'ultima parte della risposta, sembrerebbe trattarsi delle somme versate dalla CDP sui capitoli 3249 e 4532 e che, come si è visto, per il 2005 ammontano complessivamente a 6.456 milioni, nonché delle disponibilità del cap. 3100 della spesa (1.550 milioni di previsioni iniziali, 1.650 di previsioni definitive e 1.558 milioni di pagato), relativo agli interessi sui conti di tesoreria.

Una seconda osservazione attiene all'insufficiente chiarezza della risposta anche per ciò che riguarda la destinazione alla spesa delle somme (riassegnabili) dei due predetti capitoli di entrata. Oltre al cap. 2221 (5.822 milioni di previsioni iniziali, 14.121 milioni di previsioni definitive e di pagato), sembrerebbe, infatti, che "le risorse resesi disponibili ecc." siano state destinate anche ai capitoli di spesa 9540 (6.000 milioni di previsioni iniziali e definitive e 4.152 milioni di pagato) e 2316 (1.200 milioni di previsioni iniziali e 1.356 milioni di previsioni definitive e di pagato), per un totale di 13.022 milioni di previsioni iniziali, 21.477 milioni di previsioni definitive e 19.629 milioni di pagato.[41]

Sulla base di questa ricostruzione, la copertura del pagato complessivo sui tre capitoli 2221, 2316 e 9540 (19.629 milioni) sarebbe data dagli stanziamenti iniziali sugli stessi tre capitoli (13.022 milioni), dal versato sui capitoli dell'entrata 3249 e 4532 (6.456 milioni), nonché dal pagato sul cap. 3100 della spesa (1.558 milioni), per complessivi 21.036 milioni.

Nella richiesta istruttoria inviata alla RGS in sede di analisi del Rendiconto 2005 sono state formulate richieste di chiarimenti anche sulle modalità di copertura della regolazione

[41] Sempre secondo la risposta della R.G.S., le risorse disponibili in questione sarebbero state destinate anche alla copertura di non altrimenti precisati e quantificati "prevedibili rimanenti oneri a carico dello Stato".

contabile riguardante i capitoli 1262 dell'entrata e 3932[42] della spesa, alla luce del fatto che l'articolo 3, comma 28, del decreto-legge n. 203/2005, convertito dalla legge n. 248/2005, ha soppresso il versamento dell'1,5 per cento delle riscossioni delle banche (di cui all'articolo 1 del decreto-legge n. 341/2003), che, imputato al cap. 1262, avrebbe dovuto compensare la spesa iscritta sul suindicato capitolo di spesa 3932. Tale richiesta si è resa necessaria anche a seguito della constatazione che con decreto del Ministro dell'economia del 9 maggio 2005[43] è stata disposta la variazione di bilancio in aumento per 5.185 miliardi sia sul capitolo di entrata 1262[44] che su quello di spesa 3932, sulla base dell'avvenuto versamento per pari importo nell'esercizio 2004, mentre i dati di consuntivo fanno rilevare, nel 2005 versamenti per poco più di 2 milioni.

La R.G.S. ha fatto presente che, sotto il profilo del metodo, più che valutare la copertura dello stanziamento del capitolo 3932 – già inquadrato nel più ampio contesto del bilancio dello Stato - andrebbero analizzati i profili finanziari della disposizione recata dal decreto-legge n. 203/2005, soppressiva del citato versamento dell'1,5 per cento. In proposito, nel rappresentare che, in mancanza di tale soppressione, si sarebbe determinato un aumento del debito pubblico dell'ordine dello 0,4 per cento del Pil (circostanza che avrebbe reso ancora più critica la situazione relativa al livello del debito pubblico), ha evidenziato che il versamento in questione è stato riclassificato da EUROSTAT, secondo i criteri SEC'95, come operazione di anticipazione finanziaria.

Tale riclassificazione ha comportato per gli anni 2003 e 2004, un aumento del debito pubblico e del fabbisogno delle Pubbliche amministrazioni, con conseguenti effetti negativi in termini di indebitamento netto. Pertanto, la disposizione di cui al citato articolo 3, comma 28, del d.l. n. 203/2005, ha comportato per lo Stato il venir meno di un introito da classificare, ai sensi della legge n. 94/1997, quale operazione di ricorso al mercato, e quindi non ha necessitato di copertura finanziaria. Anzi, al contrario, la disposizione ha evitato il peggioramento ulteriore del debito nell'anno 2005.

Il Dipartimento della Ragioneria, ha ritenuto, pertanto, che non si possa eccepire la mancanza di copertura finanziaria della spesa del capitolo 3932, sulla base sia dei principi di unità e universalità del bilancio, sia della circostanza che la norma abrogativa è stata

---

[42] Cap. 3932: *"Somme da versare all'entrata del bilancio dello stato in relazione all'eventuale recupero da parte delle banche dell'ammontare dei versamenti effettuati nell'anno precedente, a titolo dell'1% delle riscossioni tramite versamenti unitari".*

[43] DMT n. 0040869, Registrato alla Corte dei conti il 30 maggio 2005 (Reg. 3 foglio 137), peraltro non rilevato negli elenchi delle riassegnazioni inviate dalla RGS.

[44] Cap. 1262: *"Versamento dell'1,5 per cento delle somme riscosse dalle banche, previsto dal decreto-legge n. 341 del 10 dicembre 2003".*

definitivamente approvata senza essere corredata da alcuna copertura finanziaria, deducendone che il Parlamento l'ha ritenuta neutrale sotto il profilo finanziario.

Il ragionamento proposto dalla R.G.S. è sicuramente fondato per quanto attiene ai conti della pubblica amministrazione da tenersi in conformità ai criteri contabili stabiliti da EUROSTAT. Ed è anche in riferimento all'obbligo del rispetto di tali criteri che proprio la Corte, nelle relazioni sul rendiconto degli esercizi finanziari 2003 e 2004, aveva evidenziato la natura di prelievo solo apparente del versamento in questione, ritenendone pertanto necessaria l'abrogazione. Ciò non toglie, tuttavia, che in sede di esame del conto del bilancio consuntivo dello Stato non ci si debba interrogare su quali siano le implicazioni contabili della circostanza che venga anche formalmente a mancare un'entrata che, come risulta dal relativo decreto di variazione di bilancio, avrebbe dovuto – sia pure, come evidenziato dalla Corte, a titolo di mero e temporaneo espediente – assicurare la copertura della regolazione contabile di 5.185 milioni effettuata a maggio 2005 a seguito del recupero, operato dalle banche sulle riscossioni del 2005, del versamento da loro stesse effettuato il penultimo giorno non lavorativo del 2004.

Le riassegnazioni di entrate nel 2005 sono state, complessivamente, contenute entro il limiti dettati dalla Finanziaria 2005, e ribaditi dalla citata Circolare n. 5 dell'11 febbraio 2005, tuttavia, come evidenziato nella tabella n. 8, non per tutte le Amministrazioni il limite dell'incremento del 2 per cento degli utilizzi del 2004 è stato rispettato, né risulta che sia stato adottato alcun provvedimento in deroga che, come previsto dalla L.F. (art. 1, comma 9, secondo periodo) deve essere adottato nei casi di particolare necessità ed urgenza, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, da comunicare alle competenti Commissioni parlamentari ed alla Corte dei conti.

Tabella 8 - Rassegnazioni di entrata
Utilizzi 2005 in relazione al disposto della Circolare MEF n. 5 dell'11 febbraio 2004

AMMINISTRAZIONE	UTILIZZI 2004		POSSIBILI UTILIZZI 2005 (UTILIZZI 2004 + 2%) (*)		UTILIZZI 2005		Diff. %
	(in euro)	%	(in euro)	%	(in euro)	%	
Economia e finanze	**22.765.548.671**	**84,81**	**23.220.859.644**	**84,81**	**11.827.836.590**	**88,10**	**-49,06**
di cui: UPB Ammortamento titoli di Stato, CDR Tesoro	*22.150.417.543*	*97,3*			*4.190.631.881*	*35,43*	
di cui: UPB Interessi sui titoli del debito pubblico, CDR Tesoro					*5.098.719.598*	*43,11*	
Attività produttive	**2.688.061.577**	**10,01**	**2.741.822.809**	**10,01**	**524.598.849**	**3,91**	**-80,87**
di cui: UPB Fondo investimenti-incentivi alle imprese, CDR Imprese	*2.504.645.644*	*93,18*			*468.166.217*	*89,24*	
Lavoro e politiche sociali	**53.169.297**	**0,2**	**54.232.683**	**0,20**	**69.281.193**	**0,52**	**27,75**
di cui: UPB Occupazione, CDR Ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione	*15.449.440*	*29,06*			*34.000.000*	*49,08*	
di cui: UPB Altri interventi in politica previdenziale, CDR Politiche sociali e prev.li	*32.908.892*	*61,89*			*29.012.650*	*41,88*	
Giustizia	**6.123.974**	**0,02**	**6.246.453**	**0,02**	**6.680.497**	**0,05**	**6,95**
di cui: UPB Funzionamento, CDR Amm.ne penitenziaria	*3.396.051*	*55,46*			*4.166.390*	*62,37*	
Affari esteri	**13.266.160**	**0,05**	**13.531.483**	**0,05**	**4.196.756**	**0,03**	**-68,99**
di cui: UPB Funzionamento, CDR Italiani all'estero e politiche migratorie	*13.223.928*	*99,68*					
di cui: UPB Funzionamento Uffici centrali, CDR Affari amm.vi, bilancio e patrimonio					*2.727.689*	*65,00*	
Istruzione, università e ricerca	**0**		**0**		**0**		**0,00**
Interno	**514.865.776**	**1,92**	**525.163.092**	**1,92**	**273.079.630**	**2,03**	**-48,00**
di cui: UPB Finanziamento enti locali, CDR Affari interni e territoriali	*394.590.853*	*76,64*			*221.410.138*	*81,08*	
di cui: UPB Fondo prevenzione e solidarietà per l'usura e le richieste estorsive, CDR Libertà civili e immigrazione	*69.379.508*	*13,48*					
Ambiente e tutela del territorio	**110.754.334**	**0,41**	**112.969.421**	**0,41**	**57.924.118**	**0,43**	**-48,73**
di cui: UPB Programmi di tutela ambientale, CDR Gabinetto e uffici di diretta collabor.ne	*91.000.000*	*82,16*					
di cui: UPB Piani disinquinamento, CDR Qualità della vita					*41.600.000*	*71,82*	
Infrastrutture e trasporti	**270.489.366**	**1,01**	**275.899.153**	**1,01**	**277.365.547**	**2,07**	**0,53**
di cui: UPB Enti ed organismi portuali, CDR Coordinamento dello sviluppo del territorio	*103.856.950*	*38,40*			*10.004.375*	*3,61*	
di cui: Funzionamento, CDR Trasporti terrestri e sistemi informativi	*86.773.209*	*32,08*			*37.762.764*	*13,61*	
di cui: Trasporti pubblici locali, CDR Trasporti terrestri					*200.000.000*	*72,11*	
Comunicazioni	**603.836**	**0**	**615.913**	**0,00**	**11.994.911**	**0,09**	**1.847,50**
di cui: UPB Ricerca scientifica, CDR Istituto superiore comunicazioni e tecnologie	*557.192*	*92,28*					
di cui: UPB Fondo Servizio Universale di telecom.ni, CDR Servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione					*11.687.000*	*97,43*	

AMMINISTRAZIONE	UTILIZZI 2004		POSSIBILI UTILIZZI 2005 (UTILIZZI 2004 + 2%) (*)		UTILIZZI 2005		Diff. %
	(in euro)	%	(in euro)	%	(in euro)	%	
Difesa	**299.789.948**	**1,12**	**305.785.747**	**1,12**	**208.797.341**	**1,56**	**-31,72**
di cui: UPB Ammodernamento e rinnovamento, CDR Segretariato generale	*68.840.944*	*22,96*			*54.271.755*	*25,99*	
di cui: UPB Spese generali di funzionamento, CDR Arma dei Carabinieri	*86.029.107*	*28,70*			*48.185.807*	*23,08*	
Politiche agricole e forestali	**6.314.542**	**0,02**	**6.440.833**	**0,02**	**9.192.042**	**0,07**	**42,72**
di cui: UPB Enti e istituti di ricerca, informazione, sperimentazione e controllo, CDR Dipartimento delle politiche di mercato					*2.188.538*	*23,81*	
di cui: UPB Spese generali di funzionamento, CDR Corpo forestale dello Stato	*1.932.822*	*30,61*			*1.478.711*	*16,09*	
di cui: UPB Economia montana e forestale, CDR Corpo forestale dello Stato					*1.838.532*	*20,00*	
Beni e attività culturali	**46.401.235**	**0,17**	**47.329.260**	**0,17**	**94.297.847**	**0,70**	**99,24**
di cui: UPB patrimonio culturale statale, CDR Segretariato generale	*12.920.959*	*27,85*					
di cui: UPB patrimonio culturale statale, CDR Beni archeologici	*12.938.482*	*27,88*					
di cui: UPB Patrimonio culturale statale, CDR Dipartimento per i beni culturali e paesaggistici					*40.933.467*	*43,41*	
di cui: UPB Patrimonio culturale statale, CDR Dipartimento per la ricerca, l'innovazione e l'organizzazione					*22.414.819*	*23,77*	
Salute	**67.650.375**	**0,25**	**69.003.383**	**0,25**	**59.881.468**	**0,45**	**-13,22**
di cui: UPB Funzionamento, CDR Innovazione	*11.325.078*	*16,74*					
di cui: UPB Fondi da ripartire per oneri di personale, CDR Innovazione	*17.914.000*	*26,48*			*19.964.202*	*33,34*	
TOTALE	**26.843.039.091**	**100,00**	**27.379.899.874**	**100,00**	**13.425.126.789**	**100,00**	**-50,97**

(*) Allegato n. 1 alla Circolare n. 5 dell'11 febbraio 2005 del Ministero dell'economia e delle finanze

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le Amministrazioni per le quali si rilevano le maggiori eccedenze rispetto ai limiti previsti sono i Ministeri delle comunicazioni (circa 12 milioni di riassegnazioni su 616 mila euro previsti, +1.847 per cento), dei beni e delle attività culturali (94,3 milioni su 47,3, +99,24 per cento), delle politiche agricole e forestali (9 milioni su 6,4, +42,72 per cento), del lavoro e delle politiche sociali (69,3 milioni su 54,2, +27,75 per cento), della giustizia (6,7 milioni su 6,2, +6,95 per cento) e delle infrastrutture e trasporti (277,4 milioni su 275,9,m +0,53 per cento).

b - Entrate eventuali e diverse.

Le analisi condotte con approfondimenti successivi sulla struttura e sulle classificazioni del Rendiconto dell'Entrata hanno portato ad individuare una serie di inadeguatezze nell'articolazione del bilancio che lo rendono inidoneo a fungere da fonte di dati utili per il monitoraggio e la valutazione dei risultati delle politiche pubbliche di settore con riguardo a specifici obiettivi di entrata.

E' questo, soprattutto, il caso della presenza di corposi capitoli aventi per oggetto entrate "eventuali e diverse", che per le sole entrate extratributarie hanno raggiunto nel 2005 i 3.086 milioni di accertamenti e 3.055 di riscossioni di competenza (nel 2004 erano rispettivamente 2.856 e 2.831[45]), nei quali, negli scorsi esercizi, in non pochi casi si sono fatte confluire anche entrate prima imputate ad una serie di altri capitoli che contestualmente sono stati soppressi, pur avendo questi talora fatto registrare, negli anni precedenti, accertamenti e riscossioni di importo tutt'altro che trascurabile. Nel 2005 tale anomalia non si è verificata in quanto i capitoli e/o articoli confluiti in quelli aventi per oggetto le entrate "eventuali e diverse" presentavano, per il 2004, importi pari a zero.

Per quanto riguarda questa tipologia di entrate, dalle indagini effettuate[46], nonché dalle analisi svolte in sede di verifica del rendiconto degli anni passati, è emerso che le Amministrazioni responsabili non hanno conoscenza dell'incidenza delle diverse fonti di entrata e nella maggior parte dei casi non ne conoscono la composizione neppure in termini meramente qualitativi. Lungi, però, dal tentare di fare chiarezza sulla natura di queste entrate e sulla individuazione delle relative responsabilità gestionali, nel passato si è anche finito con il far confluire nei capitoli aventi ad oggetto entrate eventuali e diverse anche entrate prima imputate ad una miriade di altre voci di bilancio, con la giustificazione che si trattava di entrate o inesistenti o comunque di entità molto modesta. Così facendo, oltre a rendere più oscura la composizione dei capitoli riassuntivi, si viene a perdere anche la memoria di fonti di entrata di cui o non si sono sfruttate a pieno le potenzialità o andrebbe disposta la cancellazione dal bilancio perché non più sussistenti.

Non soddisfano pertanto le risposte fornite dalla R.G.S. alle richieste formulate in sede di analisi del rendiconto 2004 e 2005. Infatti, in merito alle carenze conoscitive circa le tipologie di introiti che affluiscono ai capitoli concernenti le entrate eventuali e diverse, da parte degli

---

[45] Nell'esercizio finanziario 1999 erano 3.815 mld di lire per accertamenti e 3.751 mld di lire di riscossioni per competenza.

[46] Deliberazione n. 3/2002/G della Sezione Centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato: *:«Analisi delle possibili disfunzioni gestionali sottostanti ad alcune tipologie delle entrate extra tributarie emerse come "critiche" a seguito delle indagini precedentemente svolte»*

uffici responsabili della gestione dei capitoli stessi, la R.G.S. continua a sottolineare che la gamma di entrate che confluisce su detti capitoli è così vasta e variegata da rendere ardua la conoscenza della composizione per tipologia di introito e che tra le somme che affluiscono a detti capitoli sono presenti in misura sensibile introiti aventi carattere sporadico, o addirittura *una-tantum*, non utilmente collocabili nei capitoli ad oggetto specifico presenti nello stato di previsione dell'entrata. Si tratta di considerazioni che lasciano perplessi, così come lasciano perplessi le affermazioni riguardanti la responsabilità della gestione dei capitoli di entrata.

La Ragioneria Generale ha infatti affermato che la responsabilità della gestione dei capitoli di entrate eventuali e diverse, come per tutti gli altri capitoli di entrata, nel contesto del bilancio di previsione è attribuita ad un unico Centro di Responsabilità, in ossequio alla legge n. 94/97 ed al decreto legislativo n. 279/97, a prescindere dalle considerazioni delle Amministrazioni competenti, che individuano più centri di responsabilità interessati alle entrate che affluiscono ai capitoli in questione. Inoltre, nella risposta alla richiesta formulata per il 2005, il Dipartimento ha affermato che «data la molteplicità e varietà dei capitoli già attualmente esistenti, riferiti ad una gamma molto vasta di tipologie di entrata, è ipotizzabile che, in svariati casi, l'imputazione di somme ai capitoli delle entrate eventuali e diverse dipenda non tanto dall'indisponibilità di capitoli più specifici, quanto da indicazioni che vengono impartite dalle Amministrazioni competenti ai versanti, senza portare a termine un'indagine preliminare volta ad individuare l'imputazione più pertinente». Ciò conferma il distacco esistente tra la gestione delle entrate e la sua rappresentazione in bilancio.

Alla considerazione formulata dalla Corte circa la difficoltà di poter effettuare un efficace monitoraggio in presenza della mancata formulazione di previsioni o la formulazione di previsioni solamente per memoria o comunque pro forma, senza tenere conto delle effettive potenzialità della specifica fonte di entrata[47], la R.G.S. ha sottolineato che, in gran parte, i capitoli riguardanti le entrate eventuali e diverse «concernono entrate riassegnabili alla spesa in base a previsione di legge. Nel caso di entrate riassegnabili, la previsione "per memoria" si rende necessaria per consentire di operare le variazioni di bilancio finalizzate a riassegnare gli introiti alla spesa, senza alterare i saldi di bilancio. Tali variazioni, infatti, sono compensative, in quanto consistono in aumenti di pari importo dell'entrata e della spesa. Ovviamente, per operare la variazione in entrata, sul capitolo pertinente non può essere già iscritta la previsione».

[47] Mediamente nei vari esercizi finanziari oltre la metà dei capitoli concernenti le entrate finali sono inizialmente iscritti in bilancio "per memoria". In merito ai capitoli iscritti in bilancio "per memoria".

L'andamento dell'aggregato dei capitoli delle entrate eventuali e diverse è, nel 2005, governato, per il 51 per cento, da quello del cap. 2368[48]. Seguono i capitoli 1200[49] (con il 24 per cento dell'accertato ed il 13 del riscosso di competenza) e 3570[50] (con il 19 per cento per entrambe le voci).

Nel 2004 il cap. 2368, da solo, governava l'andamento dell'aggregato con il 73 per cento del totale. L'ex Ministero del tesoro, in relazione alle indagini svolte dalla Corte, aveva a suo tempo affermato di non avere conoscenza della composizione delle entrate del capitolo e, conseguentemente, non era stato in grado di spiegare le ragioni del continuo calo degli importi verificatosi fino al 1999 e, ancor meno, di cercare di monitorarne e governarne l'andamento. E' possibile, e forse anche probabile, che si sia trattato di un'evoluzione connessa al fisiologico contrarsi di fonti di entrata occasionali e straordinarie, ma sicuramente preoccupa la circostanza che l'Amministrazione non solo non fosse in condizione di sapere come mai su una singola voce di bilancio si fossero registrate tre successive diminuzioni di entrata dell'ordine, in media, di 1.300 miliardi ancora espressi in lire, ma neppure si ponesse il problema di come poterne acquisire conoscenza.

La lettura di dati di consuntivo del cap. 2368, ad oggi, mostra negli ultimi anni una tendenza al decremento della crescita: gli accertamenti sono passati dagli 880 milioni del 1999 (500 nel 2000) ai 1.660, 1.793, 1.855 e 2.002, rispettivamente, nei successivi anni del quadriennio 2001-2004, per terminare con i 1.572 milioni nel 2005. Riscossioni e versamenti totali ricalcano le stesse cifre.

Relativamente al capitolo 1200 si è rilevato quest'anno, rispetto al 2004, quasi il raddoppio degli accertamenti (da 378 a 737 milioni), mentre per il capitolo 3570 si sono più che centuplicati i dati sia dell'accertato(da 53 a 594 milioni) che del riscosso di competenza (da 43 a 594 milioni).

---

[48] Oggi "Entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica" nel quale, nel biennio 1998/1999, sono confluiti ben 36 capitoli, alcuni dei quali con importi decisamente non trascurabili, e nel 2004 altri tre capitoli/articoli diventato un contenitore ancora più generico di quanto non lo fosse già, in cui la natura delle diverse entrate si confonde, impedendo di individuare le connesse responsabilità gestionali.

[49] Cap. 1200: *"Entrate eventuali diverse concernenti le imposte sul patrimonio e sul reddito".*

[50] Cap. 3570: *"Entrate eventuali e diverse concernenti il ministero delle infrastrutture e dei trasporti".*

Capitolo V

Gestioni fuori bilancio e fondi di rotazione

1. Premessa.

2. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 23 della legge n. 559 del 1993: *2.1. Fondi di rotazione gestiti dalla Artigiancassa; 2.2. Fondi di rotazione gestiti dalla SIMEST S.p.A. – Società italiana per le imprese all'Estero:* 2.2.1. Fondo di rotazione istituito per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese a fronte di programmi di penetrazione commerciale in Paesi diversi dall'Unione Europea ed a fronte delle spese sostenute per la partecipazione a gare internazionali; 2.2.2. Fondo rotativo per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese per la partecipazione a gare internazionali; 2.2.3. Fondo per la concessione di finanziamenti agevolati per studi di prefattibilità e fattibilità per i programmi di assistenza tecnica; 2.2.4. Fondi di *venture capital*; *2.3. Fondo di rotazione gestito dalla Finest S.p.A. – Società Finanziaria di Promozione della Cooperazione Economica con i Paesi dell'Est Europeo; 2.4. Fondi di rotazione gestiti da Sviluppo Italia S.p.A.:* 2.4.1. Finanziamenti per agevolare lo sviluppo del settore turistico e termale nelle aree depresse del Mezzogiorno; 2.4.2. Fondo rotativo nazionale per gli interventi nel capitale di rischio; *2.5. Fondi di rotazione gestiti dalla Cassa Depositi e Prestiti:* 2.5.1. Fondo rotativo per l'attivazione della progettualità degli enti locali e territoriali; 2.5.2. Fondo speciale di rotazione per l'acquisizione di aree e urbanizzazioni; 2.5.3. Fondo demolizioni opere abusive; 2.5.4. Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca; *2.6. Fondi gestiti dalla Sezione di Credito Cinematografico e Teatrale della BNL S.p.A.; 2.7 Fondi gestiti da Unicredit Group.*

3. Fondi di rotazione non più operativi: *3.1. Fondo di rotazione per l'incremento della produttività, gestito da Centrobanca; 3.2. Gestione stralcio del Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione "Foncooper" gestito dalla COOPERCREDITO gruppo BNL S.p.A..*

4. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 24 della legge n. 559 del 1993 e gestioni fuori bilancio: *4.1. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca:* 4.1.1. Fondo per le agevolazioni alla ricerca (FAR); *4.2. Ministero dell'economia e delle finanze:* 4.2.1. Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie; *4.3. Ministero delle le politiche agricole e forestali*: 4.3.1. Fondo di rotazione per lo sviluppo della meccanizzazione; 4.3.2. Fondo centrale per il credito peschereccio; 4.3.3. Gestioni stralcio; *4.4. Ministero delle attività produttive:* 4.4.1. Fondo speciale per l'innovazione tecnologica; *4.5. Ministero del*

lavoro e delle politiche sociali: 4.5.1. Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al Fondo sociale europeo; 4.5.2. Fondo di rotazione per il finanziamento dei datori di lavoro che realizzano nei luoghi di lavoro servizi di asilo nido e micro-nidi; *4.6. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio*: 4.6.1. Progetto operativo multiregionale "Ambiente 1994/1999" e progetto operativo difesa del suolo "Atas 2000/2006".

1. Premessa.

Gli articoli 23 e 24 della legge n. 559 del 1993 hanno previsto un referto annuale della Corte dei conti al Parlamento sull'attività svolta dagli organismi che gestiscono al di fuori del bilancio dello Stato fondi di rotazione costituiti con disponibilità tratte dal bilancio stesso (art. 23) e sull'andamento e sui risultati delle gestioni fuori bilancio (art. 24), cui appartengono anche i fondi di rotazione gestiti direttamente dalle Amministrazioni interessate ed ai quali per legge si applicano le norme relative alle gestioni fuori bilancio (legge n. 1041 del 1971).

Come è noto, l'art. 93, comma 8 della legge n. 289 del 2002[1] (Legge Finanziaria 2003), ha disposto il rientro nel bilancio dello Stato, alla data del 1° luglio 2003, di tutte le gestioni che interessano la finanza statale, per assicurarne una reale unitarietà, escludendo solo le fattispecie per le quali permangono le caratteristiche proprie dei fondi di rotazione[2].

Al 31 dicembre 2004 erano affluiti al bilancio dello Stato 2.829.568.139,20 di euro, per essere riassegnati nei relativi capitoli di spesa istituiti nei bilanci dei singoli ministeri; al 31 dicembre 2005, come da tabella che segue, 6.113.089,92 euro.

[1] Legge 27 dicembre 2002, n. 289.

[2] Fatto salvo quanto disposto dagli articoli da 1 a 20 della legge 23 dicembre 1993, n. 559 e successive modificazioni.

(valori in euro)

Ministeri	Capitoli	Denominazione	Capo	Al 31 dicembre 2004	Al 31 dicembre 2005
Ministero dell'economia e delle finanze	3501	Versamenti derivanti dalle gestioni fuori bilancio proprie del Ministero dell'economia e delle finanze da ricondurre in bilancio ai sensi dell'art. 93, comma 8, della legge n. 289 del 2002	10	0,00	0
Ministero delle politiche agricole e forestali	3585	Versamenti derivanti dalle gestioni fuori bilancio proprie del Ministero delle politiche agricole e forestale da ricondurre in bilancio ai sensi dell'art. 93, comma 8, della legge n. 289 del 2003	17	313.687,79	1.889.130,64
Ministero delle attività produttive	3610	Versamenti derivanti dalle gestioni fuori bilancio proprie del Ministero delle attività produttive da ricondurre in bilancio ai sensi dell'art. 93, comma 8, della legge n. 289 del 2004	18	2.829.254.111,41	65.628,69
Ministero dell'istruzione, università e ricerca	3625	Versamenti derivanti dalle gestioni fuori bilancio proprie del Ministero dell'istruzione università e ricerca da ricondurre in bilancio ai sensi dell'art. 93, comma 8, della legge n. 289 del 2005	13	0,00	0,00
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	3655	Versamenti derivanti dalle gestioni fuori bilancio proprie del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti da ricondurre in bilancio ai sensi dell'art. 93, comma 8, della legge n. 289 del 2006	15	340,00	3.393,52
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	3678	Versamenti derivanti dalle gestioni fuori bilancio proprie del Ministero del lavoro e delle politiche sociali da ricondurre in bilancio ai sensi dell'art. 93, comma 8, della legge n. 289 del 2007	27	0,00	4.154.937,07
Totale				2.829.568.139,20	6.113.089,92

Fonte: elaborazione su dati S.I. RGS-Cdc.

Come già è stato sottolineato nella relazione al Parlamento sull'esercizio2004, non risultano rientrate le disponibilità delle seguenti gestioni, che i dPCM 25 novembre 2003 e 20 dicembre 2004 non hanno ricompreso tra quelle con carattere rotativo, tutte finalizzate all'internazionalizzazione delle imprese: "Fondo per la realizzazione di attività da parte dell'ICE, di promozione e assistenza alle imprese nonché per la costituzione di centri di monitoraggio e di informazione in Italia e nei Balcani anche attraverso l'attivazione dell'Antenna Adriatica e di eventuali strutture analoghe nei propri uffici situati nelle Regioni adriatiche" – gestore ICE; "Fondo per la realizzazione di attività di promozione e assistenza" – gestore INFORMEST; "Fondo per la realizzazione di attività di promozione ed assistenza" – gestore FDL Servizi S.r.l.; "Fondo per la promozione e il finanziamento di progetti presentati

dalle CC.II.AA." – gestore UNIONCAMERE; "Fondo per la concessione di garanzie su finanziamenti concessi a Piccole e Medie Imprese italiane danneggiate da mancati pagamenti da parte di imprese jugoslave a seguito degli eventi bellici del 1998 - gestore SIMEST. Ad eccezione del fondo amministrato dalla riserva SIMEST S.p.A., la cui consistenza al 28 febbraio 2004, pari a 2.691.840,00 euro, risulta versata in tesoreria centrale dello Stato, per le altre gestioni sopraindicate l'Amministrazione non ha comunicato all'ufficio centrale di bilancio la consistenza.

Atteso che tale situazione non è mutata nel corso dell'esercizio in esame, si richiama nuovamente l'attenzione della Ragioneria Generale dello Stato sulla necessità di opportuni approfondimenti in merito alle ragioni dei mancati versamenti e dell'omessa comunicazione della consistenza delle gestioni in parola.

2. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 23 della legge n. 559 del 1993.

2.1. Fondi di rotazione gestiti dall'Artigiancassa.

Dal 5 novembre 2004 i Fondi di cui agli articoli 6 e 7 della legge n. 49 del 1987, per la concessione di crediti finanziari ai Paesi in via di sviluppo, sono affidati alla gestione dell'Artigiancassa, subentrata al Mediocredito Centrale quale aggiudicataria della gara indetta dal Ministero dell'economia e delle finanze[3].

Fondo di rotazione per la concessione di crediti agevolati ai Paesi in via di sviluppo e di crediti alle imprese italiane per la promozione di imprese miste nei Paesi in via di sviluppo[4].

- Crediti di aiuto allo sviluppo (art. 6)

La legge n. 49 del 1987, art. 6, disciplina la cooperazione italiana con Stati, banche centrali ed enti di Stato dei Paesi in via di sviluppo, per la realizzazione di progetti e programmi che rispondono alle finalità della legge stessa. I crediti agevolati sono corrisposti a valere sulle disponibilità del Fondo rotativo di cui alle leggi n. 227 del 1977, n. 38 del 1979 e n. 49 del 1987, sottoconto per i crediti agevolati ai sensi della legge n. 49, art. 6.

La concessione dei crediti di aiuto è preceduta da accordi tra il governo italiano ed i governi dei Paesi in via di sviluppo beneficiari; la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri valuta le iniziative da finanziare sotto l'aspetto politico e tecnico-economico, trasmettendo al Comitato direzionale, del quale era membro il

[3] Il contratto tra Artigiancassa e Ministero dell'economia e delle finanze è stato stipulato l'8 novembre 2004 in conformità con le delibere attuative assunte.

[4] Normativa di riferimento: legge n. 227 del 1977, art. 26; legge n. 49 del 1987, artt. 6 e 7; legge n. 84 del 2001. Amministrazione vigilante: Ministero dell'economia e delle finanze.

Mediocredito Centrale S.p.A. ai sensi della citata legge n. 49 del 1987, gli interventi ritenuti suscettibili di finanziamento. Acquisito il parere del Comitato direzionale, su proposta del Ministro degli affari esteri, il Ministro dell'economia e delle finanze autorizza l'istituto finanziario gestore a stipulare la convenzione finanziaria, ad erogare il finanziamento e curare i rientri[5].

Nell'esercizio in esame sono state autorizzate 22 concessioni di credito di aiuto verso la Cina, l'Etiopia, la Giordania, l'Honduras, l'India, l'Iraq, il Libano, la Macedonia, il Marocco, il Pakistan, la Palestina - Territori, la Serbia e Montenegro, la Siria, la Tunisia, il Venezuela ed il Vietnam per un ammontare complessivo di circa 562,5 milioni.

Nel 2005, il Ministero dell'economia e delle finanze ha effettuato un versamento di 18,8 milioni per lo svolgimento dell'attività di cui all'art. 6

Sulle erogazioni disposte nei precedenti esercizi, sono rientrate rate capitale per circa 506,4 milioni, di cui circa 213 milioni per rientri quote capitali per consolidamenti (con proventi per circa 7,2 milioni per variazione cambi, a fronte di crediti finanziari in valuta). Gli interessi incassati, quale remunerazione, ammontano a circa 4 milioni. A detti interessi, nonché ai proventi per variazioni cambi devono essere aggiunti circa 9,8 milioni per interessi su crediti finanziari per consolidamenti.

In particolare, tra le uscite si segnalano 32,4 milioni di erogazioni per crediti finanziari per consolidamenti, 282,4 per cancellazioni e 57,7 per annullamenti ai sensi della legge n. 209 del 2000.

- Concessione di crediti agevolati alle imprese italiane per il parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese (joint ventures) da realizzarsi nei Paesi in via di sviluppo

I crediti agevolati sono corrisposti a valere sulle disponibilità del "Fondo rotativo di cui alle leggi n. 227 del 1977, n. 38 del 1979 e n. 49 del 1987 - sottoconto per i crediti agevolati ai sensi della legge n. 49, art. 7" - costituito ai sensi della legge n. 49 del 1987. La legge, alla quale è stata data attuazione con delibera del Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo n. 53 del 1993, prevede la concessione di crediti agevolati alle imprese italiane per il

[5] I progetti ed i programmi di sviluppo sono di regola realizzati da imprese italiane, attraverso l'esecuzione di lavori, la fornitura di impianti, macchinari ed altri beni strumentali, ovvero attraverso la prestazione di servizi. La percentuale di spese in loco ed estere finanziabili è stabilita per ogni singolo intervento di credito di aiuto.

parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese miste (joint ventures) da realizzarsi nei Paesi in via di sviluppo[6], con reddito pro capite non superiore a 3250 U.S. $.

Il Comitato interministeriale per la programmazione economica stabilisce i criteri e le condizioni per la concessione dei crediti agevolati, nonché la quota del "Fondo" che annualmente può essere utilizzata. I crediti di aiuto derivano da accordi tra il governo italiano ed i governi dei Paesi in via di sviluppo beneficiari.

La valutazione delle iniziative, sotto l'aspetto politico e tecnico-economico, è di competenza della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri e del Comitato direzionale. Intervenuto il decreto di autorizzazione del Ministro dell'economia, l'Istituto stipula il contratto di finanziamento, eroga il credito e ne cura i rientri[7].

Nell'esercizio in esame sono state concesse due autorizzazioni per un importo di 492 mila euro, per imprese miste da realizzarsi in Cina ed in Egitto.

La legge n. 84 del 2001 ha previsto la concessione di finanziamenti di progetti proposti e gestiti dalle Regioni, dalle Province e dai Comuni per la stabilizzazione, la ricostruzione e lo sviluppo dei paesi dell'area balcanica.

Nel 2005 non sono state effettuate erogazioni e non risultano uscite. Al 31 dicembre 2005, le disponibilità presso la Tesoreria Centrale dello Stato ammontano a 45.594,00 euro, mentre la consistenza del Fondo è di circa 21,6 milioni.

2.2. Fondi di rotazione gestiti dalla SIMEST S.p.A. – Società Italiana per le Imprese all'Estero.

Con d.lgs. n. 143 del 1998[8], a decorrere dal 1° gennaio 1999, è stata attribuita alla SIMEST S.p.A. la gestione di diversi interventi di sostegno finanziario alle esportazioni ed alla internazionalizzazione del sistema produttivo italiano che, in precedenza, era stata affidata al Mediocredito Centrale[9].

---

[6] In sede OCSE, la concessione di finanziamenti agevolati alle imprese italiane, che partecipano con capitale di rischio alla costituzione di imprese miste nei Paesi in via di sviluppo, non è classificata come aiuto allo sviluppo.

[7] L'importo finanziabile è pari al 70 per cento dei primi 10 miliardi di lire della partecipazione italiana al capitale di rischio dell'impresa mista ed al 50 per cento della partecipazione eccedente, fino ad un importo massimo di 20 miliardi di lire, dietro garanzia bancaria. Il tasso di interesse è fisso per tutta la durata del finanziamento ed è pari al 30 per cento del tasso di mercato vigente al momento della stipula del contratto. Il rimborso deve avvenire entro 8 anni, oltre ad un periodo di garanzia per capitale ed interesse non superiore a 2 anni a partire dalla stipula del contratto.

[8] D.lgs. 31 marzo 1998, n. 143, che ha disposto misure di riordino e razionalizzazione degli strumenti di supporto pubblico alle imprese per le loro attività sull'estero. L'art. 25 del decreto aveva previsto, oltre al trasferimento dei fondi e delle disponibilità finanziarie, anche il passaggio alla SIMEST S.p.A. delle risorse e del personale impiegato per la gestione degli interventi trasferiti.

[9] Legge 21 marzo 2001, n. 84, recante "Disposizioni per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, alla ricostruzione e allo sviluppo dei Paesi dell'area balcanica". Oltre al Fondo rotativo di cui all'art. 2 della legge n. 394 del 1981, l'attività riguarda la concessione di contributi a valere sul Fondo di cui all'art. 3 della legge n. 295 del 1973 per operazioni di credito all'esportazione (d.lgs. n. 143 del 1998, capo II – ex legge n. 227 del 1977) e per

L'attività riguarda la concessione di finanziamenti a tasso agevolato a valere sul Fondo rotativo di cui all'art. 2 della legge n. 394 del 1981 per la realizzazione di programmi di promozione commerciale all'estero, per la partecipazione a gare internazionali di studi di prefattibilità e fattibilità a programmi di assistenza tecnica collegati ad esportazioni ed investimenti italiani all'estero.

Dalla relazione trasmessa dalla SIMEST S.p.A. si rileva che l'attività a valere sul Fondo rotativo di cui all'art. 2 della legge n. 394 del 1981, ha registrato una flessione rispetto all'esercizio precedente. Tale andamento, peraltro, diverge dal trend del secondo Fondo che gestisce la SIMEST (Fondo contributi agli interessi ai sensi della legge n. 295 del 1973). Tale situazione è ricondotta, nella documentazione trasmessa alla Corte, all'apprezzamento dell'euro, che avrebbe continuato a pregiudicare la competitività internazionale di settori merceologici caratterizzanti l'industria italiana, quali alcune tipologie tradizionali di beni di consumo a basso contenuto tecnologico, che hanno risentito, sul mercato interno, della crescente concorrenza dei Paesi di più recente industrializzazione. Difficoltà meno avvertita in settori di elevato livello qualitativo e caratterizzati da innovazioni di processo o di prodotto o non sensibili al prezzo (beni di consumo di lusso). Le difficoltà congiunturali hanno toccato soprattutto le piccole e medie imprese, tradizionalmente interessate ai finanziamenti previsti dal Fondo di rotazione ex legge n. 394 del 1981.

A parere dell'ente gestore tali difficoltà possono essere superate attraverso l'aggregazione di imprese ed incentivando la crescita e l'organizzazione di strumenti di garanzia quali i confidi.

2.2.1. Fondo di rotazione istituito per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese a fronte di programmi di penetrazione commerciale in Paesi diversi dall'Unione Europea[10].

La gestione del Fondo è affidata ad un Comitato Agevolazioni[11], istituito presso la SIMEST S.p.A.[12], al quale partecipano il Ministero delle attività produttive, il Ministero dell'economia e

---

investimenti in imprese all'estero (legge n. 100 del 1990, art. 4 e legge n. 317 del 1991, art. 14). La gestione degli interventi è disciplinata da due convenzioni, stipulate il 16 ottobre 1998, relative al Fondo ex legge n. 295 del 1973 ed il Fondo ex legge n. 394 del 1981.

[10] Normativa di riferimento: legge n. 227 del 1977; legge n. 394 del 1981 art. 12; legge n. 304 del 1990, art. 4; d.lgs, n. 143 del 1998; legge n. 317 del 1991, art. 14. Amministrazioni vigilanti: Ministero dell'economia e delle finanze e Ministero delle attività produttive.

[11] Il Comitato, in particolare, stabilisce le condizioni, i criteri e le modalità per la concessione delle agevolazioni; delibera in ordine alle singole operazioni, sulla base delle risultanze istruttorie e del parere tecnico espressi dalla SIMEST e delle informazioni fornite dal Ministero delle attività produttive; approva il progetto di piano previsionale sui fabbisogni finanziari per l'anno successivo; approva annualmente la situazione delle disponibilità, degli impegni e delle insolvenze e la relativa rendicontazione; delibera in ordine all'ammontare delle commissioni dovute alla SIMEST S.p.A.

[12] L'istruttoria delle domande e la gestione dei finanziamenti sono attribuite alla SIMEST S.p.A., mentre il Ministero

delle finanze, il Ministero degli affari esteri, un rappresentante designato dalle Regioni ed uno designato dall'ABI.

Il d.l. n. 251 del 1981, recante norme per il sostegno delle esportazioni italiane, convertito dalla legge n. 394 del 1981, ha disciplinato i finanziamenti a favore di imprese esportatrici di beni e servizi, che realizzano programmi di penetrazione commerciale, volti alla costituzione di insediamenti durevoli in Paesi non appartenenti all'Unione Europea.

Il tasso agevolato applicato alle operazioni corrisponde al 40 per cento del tasso export ed i finanziamenti, di durata di sette anni (di cui due di preammortamento), possono coprire fino all'85 per cento delle spese previste per il programma. Nell'esercizio in esame, il tasso medio ed il tasso agevolato medio sono stati del 3,18 per cento e dell'1,27 per cento, proseguendo la fase discendente che già si era evidenziata nel 2004.

Nel 2003 era stato esaminato l'andamento dell'attività agevolativa nel periodo 1996/2002, che aveva evidenziato una crescita delle risoluzioni contrattuali con conseguente escussione delle garanzie sottostanti. Il fenomeno aveva riguardato in particolare le fideiussioni assicurative, con la conseguenza che le compagnie di assicurazione a seguito delle numerose escussioni hanno assunto un atteggiamento più rigido, riducendo le concessioni di nuove garanzie. Il Comitato Agevolazioni ha introdotto modifiche ai criteri di approvazione delle iniziative tali da rendere più selettivo l'accesso ai finanziamenti, con un miglioramento dei livelli di affidabilità economico-finanziaria delle imprese beneficiarie.

Nell'esercizio in esame le operazioni accolte sono state 120 (-34 per cento rispetto al 2004), per un ammontare di 119,3 milioni (-39 per cento). La contrazione dell'attività, dopo un periodo di sostanziale stabilità, è da ricondurre, a parere della Società SIMEST, ad un diminuito interesse delle imprese per questo tipo di intervento a causa di una crescente concorrenza dei Paesi di recente industrializzazione ed il persistente apprezzamento dell'euro, che ha pregiudicato la competività di settori merceologici che caratterizzano l'industria italiana. A ciò deve aggiungersi un affinamento delle tecniche istruttorie che ha determinato un incremento delle domande di finanziamento non approvate dal Comitato.

Le revoche delle operazioni accolte nel 2005 sono state 14; le cause principali delle revoche sono da ricondurre alle difficoltà delle imprese a reperire le necessarie garanzie ed a realizzare i programmi nei tempi preventivati.

---

delle attività produttive svolge un'attività di controllo, finalizzata anche alla valutazione della coerenza promozionale e commerciale dei programmi. Le iniziative comprendono studi di mercato, spese di dimostrazione e pubblicità, creazione di rappresentanze permanenti, aperture di uffici e reti di vendita.

L'esame della ripartizione geografica delle operazioni accolte mostra nel 2005, rispetto al precedente esercizio, un cambiamento con un'equivalenza tra Nord America ed Europa Centro-Orientale e C.S.I. (nel 2004 l'area di maggiore interesse era stata quest'ultima), che dovrebbe essere ricondotto, a giudizio della Società, all'entrata nell'UE di diversi Paesi dell'Europa Centro-Orientale, tra i più agevolati in passato ed ora esclusi dalle agevolazioni, ed alla ripresa dell'economia statunitense.

Come area di interesse, è proseguita la crescita dell'Asia (10 per cento nel 2003, 14 nel 2004 e 18 nel 2005), a fronte di un contenimento dei Paesi dell'America Latina e Caraibi. A livello di singoli Paesi, gli Stati Uniti sono al primo posto con 34 operazioni accolte, seguiti dalla Cina, che ha superato la Russia con 11 finanziamenti contro 9.

L'Emilia Romagna per la prima volta è la regione con maggior numero di imprese beneficiarie, seguita dalla Lombardia, Toscana e Veneto. Persiste il divario tra Nord Italia e Centro- Sud.

2.2.2. Fondo rotativo per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese per la partecipazione a gare internazionali.

Il fondo eroga finanziamenti agevolati alle imprese che partecipano a gare internazionali indette da Paesi extracomunitari per la realizzazione di lavori e costruzioni, per la realizzazione di impianti, studi e progettazioni, per la prestazione di servizi e forniture che richiedono particolari studi e progettazioni.

I finanziamenti gravano, nel limite di circa 25,8 milioni di euro, sul "Fondo" costituito dalla legge n. 394 del 1981 per il finanziamento di programmi di penetrazione commerciale, hanno una durata di quattro anni, di cui uno e mezzo di preammortamento ed un tasso agevolato pari al 40 per cento del tasso di riferimento export vigente alla data di stipula del contratto di finanziamento (nel 2005, il tasso agevolato medio è stato pari all'1,27 per cento, come per i programmi di penetrazione commerciale). Il Comitato Agevolazioni, responsabile della gestione dei finanziamenti previsti dalla citata legge n. 394 del 1981, delibera in merito alla concessione ed alla gestione delle agevolazioni in parola, mentre la Società gestisce le operazioni di concessione.

Come già osservato nella precedente relazione, prosegue la flessione per quanto riguarda sia il numero sia l'importo delle operazioni accolte, da ricondurre in parte alle medesime cause

che interessano anche gli altri strumenti agevolativi, ma in parte ad un diminuito interesse rispetto agli altri interventi agevolativi. Nel 2005, sono state accolte cinque domande di finanziamento, di cui quattro presentate nel 2005 (nel precedente esercizio ne erano state presentate diciannove), le archiviazioni hanno interessato tre operazioni.

Dalla relazione inviata si rileva che il ridimensionamento dell'interesse per questo genere di agevolazioni è anche da ricondurre alle caratteristiche proprie dell'intervento. L'importo massimo del finanziamento concedibile è rapportato al valore della commessa sottostante la gara, il che comporta che il valore della commessa deve essere piuttosto elevato per determinare un importo finanziabile interessante per il richiedente. L'intervento, di fatto, sostiene la partecipazione delle imprese italiane a gare internazionali indette soprattutto per grandi commesse, per la cui acquisizione sono necessari investimenti di rilievo già in fase di gara. Ciò comporta che possono essere interessate a questo tipo di intervento le imprese maggiori che, peraltro e come già è stato evidenziato per il sostegno ai programmi di penetrazione commerciale, hanno minore interesse per queste agevolazioni, potendo accedere facilmente a fonti finanziarie di mercato a condizioni concorrenziali.

Quattro dei cinque finanziamenti accolti sono destinati a gare che si svolgono in Paesi dell'area del Mediterraneo e del Medio Oriente ed uno nell'Europa Centro-Orientale.

2.2.3. Fondo per la concessione di finanziamenti agevolati per studi di prefattibilità e fattibilità e per i programmi di assistenza tecnica[13].

Trattasi di finanziamenti agevolati concessi alle imprese per le spese relative a studi di prefattibilità e fattibilità connessi all'aggiudicazione di commesse, il cui corrispettivo è costituito in tutto o in parte dal diritto di gestire l'opera, ovvero per le spese relative a programmi di assistenza tecnica e studi di fattibilità collegati alle esportazioni ed agli investimenti italiani all'estero.

Il tasso di interesse che si applica è particolarmente agevolato (il 25 per cento del tasso di riferimento export) e copre il 100 per cento delle spese indicate nel preventivo predisposto dalle imprese ed approvato dal Comitato.

Anche questa tipologia di interventi ha subito nel corso del 2005 un ridimensionamento, nonostante le condizioni particolarmente favorevoli in termini di tasso di interesse e di garanzie

[13] D.lgs. n. 143 del 1998, art. 22, comma 5.

richieste. Nell'esercizio in esame sono state presentate 88 nuove domande per studi di fattibilità (118 nel 2004; 126 nel 2003; 97 nel 2002) collegati ad investimenti/esportazioni italiani all'estero e 14 domande per programmi di assistenza tecnica, per un totale di 102 nuove richieste (139 nel 2004) di intervento, e un ammontare di 25 milioni (35,9 nel 2004; 38,9 nel 2003; 34,5 nel 2002). Di queste sono state accolte 59 domande (101 nel 2004) , pari a circa 14,1 milioni (23,7 nel 2004; 21,3 nel 2003). Complessivamente, rispetto al 2004, si osserva una contrazione del 41 per cento del numero delle domande accolte, a fronte di una riduzione più contenuta delle operazioni presentate.

Nella relazione inviata si motiva tale andamento con una maggior rigore nell'attività istruttoria di SIMEST e del Ministero dell'economia e delle finanze e con un certo "deterioramento qualitativo sia delle imprese richiedenti, che dei progetti presentati".

Con riguardo all'aree geografiche, anche per il 2005 è stata privilegiata l'Europa Centro-Orientale e C.S.I. Peraltro, il singolo Paese più richiesto per studi di fattibilità e programmi di assistenza tecnica è stato la Cina con tredici operazioni accolte, seguito dalla Romania, mentre si osserva una crescita di interesse per la Croazia.

La ripartizione per Regioni delle imprese sottolinea la prevalenza delle Regioni del Nord. Per questi finanziamenti, i settori industriali maggiormente interessati sono il settore meccanico, seguito dalla fabbricazione di prodotti di metallo e dal commercio all'ingrosso.

Al 31 dicembre 2005 le disponibilità complessive del fondo presso la tesoreria centrale dello Stato, i conti correnti bancari ed il credito per l'anticipazione ammontano a circa 2.142 milioni[14].

Le perdite da procedure di contenzioso, per l'annullamento di crediti per rate in linea capitale, nel 2003, sono state pari a circa 949.633 euro.

2.2.4. Fondi di *venture capital.*

Attraverso i Fondi di *venture capital* si assicura un sostegno agli investimenti delle imprese italiane in aree considerate di rilievo strategico, quali il Mediterraneo, l'Africa, il Medio Oriente, i Balcani, l'area dell'ex CSI (almeno parzialmente) e la Cina. Il 2004 era stato il primo esercizio di piena operatività di tali Fondi, nel quale si era concluso l'iter normativo, con l'approvazione dei decreti riguardanti l'attività di gestione dei fondi destinati a favorire

[14] Di cui circa 1.868 milioni di euro presso la Tesoreria centrale dello Stato.

l'internazionalizzazione delle imprese italiane, attraverso l'acquisizione di quote di partecipazione (aggiuntive rispetto alla normale quota di partecipazione SIMEST), fino ad un massimo del 49 per cento del capitale sociale di imprese costituite o da costituire in uno dei Paesi beneficiari. L'esercizio in esame ha visto il consolidamento dell'operatività di questi Fondi.

Riscontrato un crescente interesse per queste agevolazioni da parte delle imprese che operano sui mercati internazionali, la Direzione generale per le politiche dell'internazionalizzazione del Ministero delle attività produttive ha adottato alcuni decreti di variazione delle assegnazioni dei Fondi di *venture capital*, per fronteggiare l'esaurimento delle risorse destinate a determinate aree e per estendere l'area geografica di riferimento di alcuni Fondi. Con decreto n. 517 del 24 ottobre 2005 sono state parzialmente reintegrate le disponibilità del Fondo Cina, prossimo all'esaurimento; con decreto n. 513 del 2 settembre 2005, nel quadro delle misure adottate per il sostegno delle economie dei Paesi colpiti dal maremoto del dicembre 2004, è stata estesa la competenza geografica del Fondo mediterraneo ad India, Indonesia, Malaysia, Maldive, Sri Lanka e Thailandia; con decreto n. 504 del 21 giugno 2005 sono stati inclusi tra i Paesi beneficiari del Fondo Jugoslavia, la Romania e la Bulgaria.

A seguito delle descritte modifiche, la ripartizione geografica e le disponibilità dei cinque fondi, Fondo Balcani, Fondo Jugoslavia, Fondo Mediterraneo, Fondo Russia e Ucraina e Fondo Cina, sono le seguenti:

(in migliaia di euro)

		Stanziamenti	
Fondo Balcani	Albania, Bosnia Erzegovina, Bulgaria, Croazia, ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Romania, Serbia e Montenegro	13.758,91	Per tutte le imprese nazionali
Fondo Jugoslavia	Albania, Bosnia Erzegovina, ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Romania, Serbia e Montenegro, Bulgaria	40.329,14	Di cui: 30.000,00 per tutte le imprese nazionali e 10.329,14 riservati alle PMI
Fondo Mediterraneo	Marocco, Tunisia, Algeria, Libia, Egitto, Israele, Libano, Giordania, Siria, Territori Palestinesi, Turchia, Iraq; Paesi confinanti con l'Iraq (purché con attività prevalente rivolta all'Iraq); tutti i restanti Paesi dell'Africa, compresi quelli insulari; Paesi del Sud Est asiatico: India, Indonesia, Malaysia, Maldive Sri Lanka e Thailandia.	54.139,35	Di cui: 20.000,00 per tutte le imprese nazionali, 25.822,84 riservati alle imprese meridionali, nonché delle altre aree depresse italiane, 8.316,51 riservati alle PMI (anche in associazione con altre imprese nazionali).
Fondo Russia e Ucraina	Federazione Russa, Ucraina, Moldavia, Armenia, Azerbaijan e Georgia	70.000,00	Per tutte le imprese nazionali
Fondo Cina	Repubblica Popolare Cinese	50.329,14	Di cui: 40.000,00 per tutte le imprese nazionali e 10.329,14 riservati alle PMI

La disponibilità complessiva per i cinque Fondi è di 228.556,54 mila euro

Sono stati approvati dal Comitato di indirizzo e rendicontazione 73 progetti in società estere, di cui 69 riguardano nuove iniziative e quattro aumenti di capitale sociale in società già partecipate, con un impegno complessivo di 65,6 milioni di euro (71,4 milioni di euro nel 2004).

Il maggior numero di iniziative finanziate riguarda anche nel 2005 l'area Balcanica, destinataria degli interventi dei Fondi Balcani e Jugoslavia, con 23 operazioni accolte ed un impegno di 15,6 milioni di euro.

2.3. Fondo di rotazione gestito dalla Finest S.p.A. – Società Finanziaria di Promozione della Cooperazione Economica con i Paesi dell'Est Europeo.

Il Fondo Balcani e finalizzato al finanziamento di interventi aggiuntivi della Finest S.p.A. per favorire la costituzione di imprese in Albania, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Romania, Stato di Serbia-Montenegro, attraverso l'acquisizione di quote aggiuntive di capitale di rischio (*venture capital*) in società o imprese costituite o da costituire nei suddetti Paesi[15]. Entro otto anni, le imprese si impegnano a riacquistare la quota sottoscritta da parte della Finest, dando luogo al carattere di rotatività dell'investimento.

Il Fondo ha cominciato ad operare nel 2004, sulla base della convenzione stipulata (in data 28 aprile 2004, esecutiva dal successivo mese di luglio) con il Ministero delle attività produttive, con una dotazione iniziale di 6.429.900,00, incrementata[16] di 1.751.960,00, peraltro non trasferiti alla gestione. Nel corso del 2005, su richiesta del Ministero è stato sottoscritto un nuovo testo della convenzione.

E' proseguita l'attività di promozione delle modalità di intervento del Fondo, che consente una partecipazione massima dell'istituto sino al 49 per cento del capitale sociale delle imprese estere partecipate da aziende trivenete. L'attività promozionale è stata posta in essere attraverso la struttura commerciale e gli Sportelli Internazionali Imprese (SPRINT), in collaborazione con le Camere di commercio e le Associazioni di categoria del Triveneto. Dal Comitato di Indirizzo e Rendicontazione MAP sono stati deliberati impegni per complessivi

[15] Normativa di riferimento: art. 5, comma 2, lett. g) della legge 21 marzo 2001, n. 84, recante "Disposizioni per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, alla ricostruzione e allo sviluppo dei Paesi dell'area balcanica".

[16] Con decreto del Ministero per le attività produttive del 3 settembre 2004.

1.636.900 euro[17]. Complessivamente sono stati erogati circa 1,7 milioni, afferenti sette partecipazioni, di cui tre approvate nel 2004.

Le entrate correnti sono da ricondurre ad interessi attivi su giacenze di tesoreria, a corrispettivi su partecipazioni, a rimborsi per commissioni bancarie ed a rimborsi spese diverse, per una somma complessiva di 80.860,44; le entrate in conto capitale sono costituite dai conferimenti del Ministero delle attività produttive, pari a 1.751.960,00, per entrate complessive pari a 1.832.820,44. Le uscite hanno raggiunto i 1.749.879,77 euro, quasi interamente per l'acquisto di partecipazioni.

Il Rendiconto 2005 si è chiuso con un avanzo di cassa di 82.940,67 euro ed una dotazione del Fondo al 31 dicembre di 5.998.159,01.

[17] Riunione del 15 febbraio 2005; progetto di sviluppo JV rumena, operante nel settore della produzione di semilavorati in legno, con aumento di capitale sociale di 800 mila euro, di cui Finest 136 mila euro (17 per cento), Fondo Balcani 256 mila euro (32 per cento) e proponente italiano 408 mila euro (51 per cento). Importo deliberato Fondo Balcani per 281 mila euro (10 per cento per rischio cambi).
Riunione del 7 marzo 2005, progetto di sviluppo JV rumena, operante nel settore della componentistica per auto ed elettrodomestici, con aumento di capitale sociale di 2 milioni, di cui Finest per 464 mila euro (23 per cento), Fondo Balcani 516 mila euro (26 per cento) e proponente italiano 1,0 milioni euro (51 per cento). Importo deliberato Fondo Balcani Finest 516 mila euro (comprensivo del 10 per cento per rischio cambi). Progetto sviluppo JV rumena, operante nel settore della realizzazione di sacche in PVC destinate al settore medicale, con aumento di capitale sociale 1,5 milioni, di cui Finest 188 mila euro (13 per cento), Fondo Balcani 187 mila euro (12 per cento), proponente italiano 750 mila euro e partner locale 375 mila euro (25 per cento); oltre finanziamento Finest di 300 mila euro (16,67 per cento investimento complessivo). Importo delibera Fondo Balcani Finest 205,7 mila euro (comprensivo del 10 per cento per rischio cambi).
Riunione del 9 giugno 2005: progetto di sviluppo JV rumena, operante nel settore della produzione di tubi in acciaio destinati all'industria dell'arredamento, con aumento di capitale sociale per 1 milione, di cui Finest 180 mila euro (18 per cento), Fondo Balcani 310 mila euro (31 per cento), proponente italiano 510 mila euro (51 per cento). Importo delibera Finest 341 mila euro (comprensivo del 10 per cento per rischio cambi).
Riunione del 5 luglio 2005: progetto di sviluppo JV croata, operante nel settore della lavorazione del carbonio e di altri minerali composti per la produzione di articoli sportivi, con aumento di capitale sociale per 300 mila euro, di cui Finest 75 mila (25 per cento), Fondo Balcani 72 mila (24 per cento), proponente italiano 153 mila euro (51 per cento), oltre finanziamento Finest di 100 mila euro (25 per cento investimento complessivo). Importo delibera Fondo Balcani Finest 79,2 mila euro (comprensivo del 10 per cento per rischio cambi).
Riunione del 7 novembre 2005: a) progetto di sviluppo JV rumena, operante nel settore della produzione di apparati per comando e distribuzione elettrica, con aumento di capitale sociale per 400 mila euro, di cui Finest 98 mila euro (24,5 per cento), Fondo Balcani 98 mila euro (24,5 per cento), proponente italiano 200 mila neuro (51 per cento). Importo deliberato Fondo Balcani Finest 107,8 mila euro (comprensivo del 10 per cento per rischio cambi); b) progetto di sviluppo JV croata, operante nel settore della produzione di sedie, tavoli ed elementi in metallo fino alla fase della verniciatura, con aumento di capitale sociale per 400 mila euro, di cui Finest 100 mila euro (25 per cento), Fondo Balcani 96 mila euro (24 per cento), proponente italiano 204 mila euro (51 per cento). Importo delibera Fondo Balcani Finest 105 mila euro (comprensivo del 10 per cento per rischio cambi).
Riunione del 20 dicembre 2005: progetto di sviluppo JV macedone, operante nel settore della produzione di tubi, serbatoi e pezzi speciali in vetroresina, con aumento di capitale sociale per 803 mila euro, di cui Finest 143 mila euro (18 per cento), Fondo Balcani 250 mila euro (31 per cento), proponente italiano (50 per cento), socio locale 10 mila euro (1 per cento), oltre a finanziamento Finest di 250 mila euro (18,9 per cento investimento complessivo) e autofinanziamento soci/bancario di 270 mila euro (20,41 per cento investimento complessivo).

2.4. Fondi di rotazione gestiti da Sviluppo Italia S.p.A..

2.4.1. Finanziamenti per agevolare lo sviluppo del settore turistico e termale nelle aree depresse del Mezzogiorno[18].

Il Fondo è destinato alla concessione di finanziamenti a favore di società partecipate da Sviluppo Italia, per investimenti ed azioni di sostegno allo sviluppo del settore turistico e termale, ad un tasso agevolato pari al 35 per cento del tasso di riferimento vigente al momento della stipula del contratto e con una durata massima del finanziamento di quindici anni.

Complessivamente, sono state stipulate con le società partecipate 19 contratti di finanziamento per complessivi 27,7 milioni, con erogazioni per circa 24,7 milioni.

Nel 2005 è stato stipulato un contratto di concessione del finanziamento per 2 milioni ed è stato erogato l'acconto del 20 per cento. Inoltre, a fine esercizio, sono state approvate due proposte di finanziamento per complessivi 7,5 milioni, seguite nel mese di febbraio 2006 dalla stipula dei relativi contratti di concessione.

Al 31 dicembre 2005 le disponibilità iniziali del Fondo, pari a circa 26,4 milioni di euro, risultano incrementate di 3,2 milioni di euro soprattutto per entrate derivanti dalla gestione e incassi di rate per capitale ed interessi, portando la disponibilità finale a circa 29,7 milioni.

2.4.2. Fondo rotativo nazionale per gli interventi nel capitale di rischio[19].

Il Fondo è stato costituito nel 2004, con una dotazione finanziaria complessiva di 65 milioni; con legge n. 80 del 2005[20] è stato rifinanziato, incrementando la dotazione iniziale di 100 milioni che, peraltro, non sono stati accreditati nel corso dell'anno.

Con delibera CIPE n. 10 del 2004 sono state stabilite le modalità ed i criteri per l'utilizzo delle risorse[21]. Dal mese di giugno 2005 l'operatività del Fondo è stata sospesa a seguito del

[18] Normativa di riferimento: legge n. 64 del 1986, art. 6; dPR n. 58 del 1987, art. 9; d.lgs. n. 96 del 1993, art. 11. Il Fondo è posto sotto la vigilanza del Ministero dell'economia e delle finanze. Presso l'INSUD S.p.A. - Società finanziaria nuove iniziative per il Sud - quale ente di promozione per lo sviluppo del Mezzogiorno, la normativa richiamata aveva istituito un Fondo di rotazione con una dotazione di 65 miliardi di lire per agevolare lo sviluppo del settore turistico e termale nelle aree depresse del Mezzogiorno, demandando ad apposita convenzione tra l'ex Agensud e la stessa società l'individuazione dei criteri di impiego e delle modalità operative del fondo medesimo. Detta convenzione venne stipulata il 28 maggio 1991. Successivamente, cessati gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e soppressa l'ex AGENSUD, la legge n. 488 del 1992 (art. 3), di conversione del d.l.. n. 415 del 1992 ed il d.lgs. n. 96 del 1993 (artt. 11 e 15), hanno conferito al Ministero dell'economia e delle finanze (ex Ministero del tesoro) le partecipazioni finanziarie dell'ex AGENSUD negli enti di promozione per lo sviluppo del Mezzogiorno, fra cui l'INSUD, trasferendo allo stesso Ministero le competenze nelle materie di tali enti. Con d.lgs. n. 1 del 1999, modificato con d.lgs. n. 3 del 2000 e con direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 gennaio 1999 e 9 giugno 1999, sono state disciplinate le modalità operative e temporali per la costituzione della società Sviluppo Italia S.p.A. e per il riordino degli enti e delle società di promozione, fra cui la INSUD S.p.A. In applicazione dell'art. 3, comma 2, del richiamato d.lgs. n. 1 del 1999, dal 1 luglio 1999 Investire Italia S.p.A., controllata da Sviluppo Italia S.p.A., è subentrata nelle funzioni di INSUD, anche per quanto attiene la gestione del Fondo di rotazione. Dal 1° giugno 2000, INSUD, Investire Italia e Sviluppo Italia sono unico soggetto.

[19] Art. 4, comma 106, della legge n. 350 del 2003.

[20] Legge 14 maggio 2005, n. 80, di conversione del decreto legge 14 marzo 2005, n. 35.

ricorso presentato dalla Regione Emilia Romagna ed accolto dalla Corte Costituzionale[22] e di chiarimenti richiesti dall'Unione Europea in materia di aiuti di Stato.

La delibera CIPE del 29 luglio 2005 ha recepito quanto indicato nella sentenza della Corte Costituzionale, prevedendo l'integrazione del Comitato consultivo con un membro designato dalle Regioni e stabilendo che le operazioni di acquisizioni e sottoscrizioni di quote, attuate con l'impiego di risorse del Fondo, avvengano in coerenza con le linee di politica industriale regionale, oltre che nazionale e comunitaria.

Nell'esercizio in esame non vi sono state sul Fondo movimentazioni e la piena operatività non potrà in ogni caso riprendere prima dell'esito dell'indagine conoscitiva avviata dall'Unione Europea.

2.5. Fondi di rotazione gestiti dalla Cassa Depositi e Prestiti.

La Cassa Depositi e Prestiti (CDP S.p.A.), pur trasmettendo come effettuato nei precedenti esercizi le informazioni relative ai Fondi di rotazione dalla stessa gestiti, contesta la riconducibilità di dette gestioni alla previsione normativa di cui all'art. 23 della legge n. 559 del 1993, che, come osservato nelle "premesse", ha previsto un referto annuale della Corte dei conti al Parlamento sull'attività svolta dagli organismi che gestiscono al di fuori dell'Amministrazione dello Stato fondi di rotazione costituiti con disponibilità tratte sul bilancio dello Stato. Sostiene la Società che, pur riconoscendo dal punto di vista soggettivo l'ascrivibilità della Società alla categoria degli "organismi che gestiscono al di fuori dell'Amministrazione dello Stato fondi di rotazione", non sussisterebbe l'elemento oggettivo relativo alla qualificazione delle risorse che costituiscono la dotazione di tali fondi, in quanto le stesse non sono "disponibilità tratte dal bilancio dello Stato", come recita il richiamato art. 23.

---

[21] Acquisizione di partecipazioni di minoranza, nella misura massima del 30 per cento, in medie e grandi imprese dislocate su tutto il territorio nazionale, che presentino programmi di sviluppo; sottoscrizione di quote di minoranza nella misura massima del 30 per cento di fondi mobiliari chiusi, che investano in medie e grandi imprese. Sviluppo Italia S.p.A. deve valutare gli interventi nel rispetto dei principi di economicità, effetti occupazionali, contenuti tecnologici, effetti sull'economia del territorio. Non sono consentite operazioni di salvataggio o ristrutturazione finanziaria, né interventi in imprese che operano nei settori soggetti a regole comunitarie e per gli aiuti di Stato. Ogni singolo intervento non può superare il 20 per cento della dotazione complessiva del Fondo e comunque l'importo di 50 milioni, con eccezione per il 2004, in cui tale limite è elevato al 50 per cento. La valutazione delle operazioni di partecipazione al capitale è effettuata da un Comitato consultivo.

[22] Corte Costituzionale, sentenza n. 242 del 2005. La Regione Emilia-Romagna ha impugnato, tra gli altri, l'art. 4, commi da 106 a 111, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, Legge Finanziaria 2004), per violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione. La Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 110, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge Finanziaria 2004), nella parte in cui non prevede che l'approvazione da parte del CIPE delle condizioni e delle modalità di attuazione degli interventi di cui ai commi da 106 a 109 dell'art. 4 della legge n. 350 del 2003 debba essere preceduta dall'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

In particolare, la dotazione finanziaria del Fondo rotativo per l'attivazione della progettualità degli enti locali e territoriali, del Fondo demolizioni opere abusive e del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca, non sarebbe rappresentata da risorse erariali, bensì dal risparmio postale, "la cui titolarità è stata da sempre, per legge, riservata in capo alla Cassa Depositi e Prestiti, sia nello storico profilo di Amministrazione munita di autonomia patrimoniale e di bilancio, sia nell'attuale configurazione societaria". Inoltre, ha sottolineato che gli oneri gravanti sul bilancio dello Stato a titolo di interessi c/o spese di gestione, generati dai finanziamenti accordati sui predetti fondi, non sarebbero destinati a rialimentare la loro dotazione, la cui consistenza è determinata dai rientri della sola quota capitale dei finanziamenti concessi a valere sulle rispettive disponibilità.

Ancora nella nota inviata alla Corte dalla Società, si osserva che un discorso a parte merita il Fondo speciale di rotazione per l'acquisizione delle aree e urbanizzazioni, in considerazione della soppressione della Sezione autonoma dell'edilizia residenziale operante presso la Società stessa, disposta dall'art. 7, del d.lgs. n. 284 del 1999 e dai successivi accordi di programma intercorsi tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e le Regioni. Alla luce di questi accordi, i rientri delle rate dei mutui, concessi con fondi dello Stato ai sensi delle leggi nn. 94 del 1982 e 118 del 1985 e le risorse inutilizzate previste dall'art. 45 della legge n. 865 del 1971, non devono più rialimentare la dotazione del fondo, bensì vengono attribuiti e trasferiti alle Regioni. A sostegno di tale assunto si richiama il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 5 dicembre 2003 che ha trasferito la titolarità del Fondo dalla Cassa al Ministero stesso, per conto del quale la Società continua a svolgere alcune attività di servizio in favore delle Regioni, che beneficiano dei finanziamenti.

Prima di esaminare le richiamate osservazioni è opportuno ricordare che, con la legge n. 326 del 2003[23] la Cassa Depositi e Prestiti è stata trasformata da Amministrazione dello Stato, così configurata dall'art. 11 del d.lgs. n. 59 del 1997, in società per azioni, con compiti che comprendono anche quelli già svolti dall'Istituto, con la gestione di risorse pubbliche, per il finanziamento degli investimenti pubblici. Inoltre, la legge ha previsto che l'attività complessiva sia sottoposta al controllo della Corte, con le modalità previste dall'art. 12 della legge n. 259 del 1958.

L'art. 5 della richiamata legge n. 326, nel costituire la Cdp S.p.A., attribuisce le azioni allo Stato, che esercita i diritti dell'azionista ai sensi dell'art. 24, coma 1, lett. a) del d.lgs. n. 300 del 1999. Inoltre, il comma 8 e seguenti istituisce un sistema separato, che deve operare ai soli

[23] Legge 24 novembre 2003, n. 326, di conversione del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269.

fini contabili e organizzativi, la cui gestione deve essere uniformata a criteri di trasparenza e di salvaguardia dell'equilibrio economico. Il potere di indirizzo è affidato al Ministero dell'economia e delle finanze ed è confermato il vigente sistema di garanzie, per la parte rappresentata dalla commissione di vigilanza prevista dall'art. 3 del r.d. n. 453 del 1913 e successive modificazioni. Ancora nel sistema delle garanzie si inserisce l'obbligo del Ministro dell'economia e delle finanze di riferire ogni anno al Parlamento sulle attività svolte e sui risultati conseguiti dalla Società sulla base di apposita relazione presentata dalla CDP S.p.A..

Le modalità di approvvigionamento delle risorse (risparmio postale), i soggetti abilitati all'accesso al credito (Stato, Regioni, Enti pubblici ed organismi di diritto pubblico) e le iniziative ammesse al finanziamento, inducono a ritenere le funzioni svolte dalla "gestione separata" simili a quelle già esercitate dalla Cassa Depositi e Prestiti, Amministrazione pubblica.

Ciò premesso, ritiene la Corte che la trasformazione della Cassa Depositi e Prestiti in Società per azioni nulla abbia innovato rispetto all'obbligo previsto dall'art. 23 della legge n. 559, di riferire al Parlamento sull'attività svolta dagli organismi che gestiscono al di fuori dell'Amministrazione dello Stato fondi di rotazione costituiti con disponibilità tratte sul bilancio dello Stato, atteso che la disposizione normativa "fondi di rotazione costituiti con disponibilità tratte dal bilancio dello Stato" va intesa nel senso che le risorse dei fondi rotativi devono avere una connotazione pubblicistica. E che tale sia la qualificazione delle dotazioni dei fondi in parola lo dimostrano: la previsione della legge di riforma che esplicitamente richiede che la "gestione separata" si uniformi a criteri di trasparenza e di salvaguardia dell'equilibrio economico; il potere di indirizzo della "gestione separata" affidato al Ministero dell'economia e delle finanze; il permanere della funzione di controllo della Commissione di vigilanza prevista dall'articolo 3 del r.d. n. 453 del 1913 e successive modificazioni; la conferma del controllo della Corte dei conti sulla CDP S.p.A. con le modalità previste dall'articolo 12 della legge n. 259 del 1958; la circostanza che gli interessi e/o le spese di gestione, generati dai finanziamenti accordati sui fondi in esame, gravino sul bilancio dello Stato; le modalità di nomina degli amministratori.

Occorre inoltre sottolineare, con riferimento al Fondo demolizioni opere abusive, che qualora le somme anticipate non siano rimborsate, è previsto che le stesse vengano reintegrate dal Ministero dell'interno, trattenendole dai fondi del bilancio dello Stato da trasferire a qualsiasi titolo ai Comuni.

Sulla base di quanto su esposto, la Corte conferma che anche per i fondi di rotazione gestiti dalla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. vige l'obbligo del referto annuale al Parlamento, disposto dall'art. 23 della legge 559 del 1993.

2.5.1. Fondo rotativo per l'attivazione della progettualità degli enti locali e territoriali[24].

Il Fondo rappresenta uno strumento di attivazione della progettualità degli enti locali e territoriali, per incentivare la realizzazione di progetti effettivamente cantierabili, razionalizzando ed accelerando la spesa per investimenti delle Amministrazioni e degli enti pubblici.

L'art. 8 del d.l. n. 67 del 1997 ha ampliato i soggetti beneficiari degli interventi, ammettendo alle anticipazioni (oltre alle Regioni, Province, Comuni e loro consorzi e le comunità montane) i consorzi di bonifica e di irrigazione, i consorzi ai quali partecipano anche altri soggetti pubblici e privati oltre agli enti locali, le società per la gestione dei servizi pubblici cui partecipano gli enti locali e le aziende speciali di detti enti. E' stata prevista la finanziabilità del 100 per cento anziché del 90 per cento dell'importo delle spese tecniche, sempre con il limite che l'anticipazione non può essere superiore al 10 per cento del costo presunto dell'opera; è stata disposta l'abolizione della prescrizione di restituzione dell'anticipazione obbligatoriamente in unica soluzione; sono stati prolungati i termini massimi per la restituzione dell'anticipazione, da due a quattro anni, se le somme sono finalizzate alla progettazione definitiva e/o esecutiva, e da tre a cinque anni negli altri casi. Successivamente, con circolare n. 1227 del 1998 sono state introdotte innovazioni in merito alle commissioni dovute a titolo di rimborso e a quelle dovute in caso di revoca.

Nel corso dell'anno 2005, sono state presentate 189 richieste per un importo complessivo di circa 21,5 milioni, di cui circa 11,4 milioni per le Regioni del Mezzogiorno. L'importo complessivo delle erogazioni è stato pari a circa 17 milioni. Si conferma la tendenza già sottolineata dal 2003 di una progressiva riduzione del numero delle domande.

La Legge Finanziaria 2003[25], all'art. 70, tenuto conto che a fronte di un incremento delle richieste di accesso non ha corrisposto un'analoga capacità dei soggetti beneficiari di realizzare le attività progettuali finanziate, ha inciso nella disciplina del Fondo assegnando alla Cassa margini di maggiore flessibilità, sia con riferimento a quanto attiene all'attività regolamentare, sia per quella operativa. La dotazione del Fondo è stabilita in 400 milioni di euro, di cui:

[24] Normativa di riferimento: legge n. 549 del 1995, art. 1, comma 54 e ss.; d.l. n. 67 del 1997, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 1997.

[25] Legge 27 dicembre 2002, n.289.

Quota A - 120 milioni di euro (30 per cento della dotazione complessiva) per le esigenze inserite nel piano straordinario, di cui all'art. 80, comma 21 della richiamata Legge Finanziaria 2003, per la messa in sicurezza degli edifici scolastici, con particolare riguardo per quelli edificati in zone a rischio sismico (tale riserva rimarrà operativa per un biennio);

Quota B - 168 milioni di euro (60 per cento della quota residua) per le aree depresse del territorio nazionale e per l'attuazione di progetti comunitari, da parte di strutture specialistiche universitarie e di alta formazione europea, localizzati in tale aree[26];

Quota C - fino a 28 milioni di euro (10 per cento della quota residua) per le spese comprese nel programma infrastrutture strategiche, di cui alla legge n. 443 del 2001[27], non localizzate nelle predette aree depresse;

Quota D - 84 milioni di euro, quota di risorse non riservata dalla legge (trattasi di una quota che potrà variare in relazione all'effettivo utilizzo delle quote riservate)[28].

Le maggiori richieste si sono concentrate sulle quote B e D, ed hanno interessato prevalentemente il mezzogiorno[29].

Il 23 per cento dei richiedenti il totale concesso (pari a 5,7 milioni) sono Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, mentre i Comuni con maggiori dimensioni demografiche hanno beneficiato di complessivi 5,6 milioni. Alle Province sono stati concessi 2,7 milioni.

Al 31 dicembre 2005, il totale concesso ammonta a circa 322 milioni.

---

[26] Sono aree depresse quelle dichiarate ammissibili agli interventi dei Fondi strutturali comunitari, di cui agli obiettivi 1 e 2, o che rientrano nelle zone che beneficiano del sostegno transitorio, nonché quelle rientranti nella fattispecie prevista dall'art. 87, paragrafo 3, lettera c) del Trattato di Roma, come modificato dal Trattato di Amsterdam.

[27] Legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. legge Obiettivo).

[28] Circolare 25 febbraio 2003, n. 1250 della Cassa Depositi e Prestiti.

[29] La tabella che segue illustra l'operatività del "Fondo" per aree geografiche:

(importi in euro)

Area geografica		Quota A	Quota B	Quota C	Quota D	Totale
Nord	Imp. Richiesto	=	1.358.323,00	=	4.372.244,34	5.730.567,34
	Imp. Concesso		616.375,80		4.101.008,06	4.717.383,86
	Imp. Erogato		652.730,10		2.559.100,77	3.211.830,87
Centro	Imp. Richiesto	=	456.000,00	=	3.975.098,13	4.431.098,13
	Imp. Concesso		341.000,00		2.758.977,72	3.099.977,72
	Imp. Erogato		803.798,59		1.970.500,36	2.774.298,95
Sud e Isole	Imp. Richiesto	29.000,00	7.081.098,46	1.800.000,00	2.460.425,54	11.370.524,00
	Imp. Concesso	=	5.263.104,44	1.800.000,00	1.497.116,80	8.560.221,24
	Imp. Erogato	=	10.552.295,64	=	359.188,73	10.911.484,37
Totale importo richiesto		29.000,00	8.895.421,46	1.800.000,00	10.807.768,01	21.532.189,47
Totale importo concesso		=	6.220.480,42	1.800.000,00	8.357.102,58	16.377.582,82
Totale importo erogato*		=	12.008.824,33	=	4.888.789,86	16.897.614,19

* erogazioni sulle anticipazioni concesse sul 2005 e negli anni precedenti.

Fonte: Cassa DD E PP S.p.A..

2.5.2. Fondo speciale di rotazione per l'acquisizione di aree e urbanizzazioni[30].

Presso la Sezione autonoma per l'edilizia residenziale della Cassa Depositi e Prestiti era stato istituito un fondo speciale di rotazione per la concessione di mutui decennali senza interessi, finalizzati all'acquisizione e all'urbanizzazione di aree edificabili ad uso residenziale, nonché all'acquisto di aree edificate da recuperare. A seguito di quanto disposto dal d.lgs. n. 112 del 1998 e dal d.lgs. n. 284 del 1999[31], che ha soppresso la Sezione Autonoma dell'edilizia residenziale, le funzioni di programmazione e di attuazione degli interventi, relative alla gestione dell'edilizia residenziale, sono state trasferite alle Regioni. In sede di Conferenza Stato-Regioni del marzo 2000 e di successivi accordi di programma tra Regioni e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sono state quantificate le risorse e disciplinate le modalità ed i tempi di trasferimento alle Regioni. Con d.m. del 5 dicembre 2003 la titolarità del fondo è stata trasferita al Ministero dell'economia e delle finanze, per conto del quale la Cassa provvede alle erogazioni, secondo gli stati di avanzamento, dei mutui concessi ai Comuni; alla riscossione delle rate di ammortamento, i cui importi sono trasferiti a fine esercizio sui conti correnti intestati alle Regioni; alle rilevazioni delle disponibilità inutilizzate, relative ai fondi assegnati alle singole Regioni ed al trasferimento delle stesse; alla rilevazione e ripartizione, effettuata nel 2004, secondo coefficienti stabiliti dalla delibera CIPE delle risorse non ancora ripartite ed al loro trasferimento alle Regioni. Nel 2005 sono stati riversati dai Comuni e trasferiti alle Regioni 23.651.178,44 euro (nel 2004, erano stati trasferiti 36.337.963,32 euro).

2.5.3. Fondo demolizioni opere abusive[32].

Il Fondo è destinato alla concessione ai Comuni ed ai soggetti titolari dei poteri di cui all'art. 27, comma 2 del d.P.R. n. 380 del 2001[33], di anticipazioni senza interesse sui costi relativi agli interventi di demolizione delle opere abusive, disposti anche dalla autorità giudiziaria e per le spese giudiziarie, tecniche e amministrative connesse. Le anticipazioni devono essere restituite in un periodo massimo di cinque anni, secondo modalità e condizioni stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, utilizzando le somme riscosse a carico degli esecutori degli abusi. Qualora le somme anticipate non siano rimborsate, il Ministro dell'interno provvede al reintegro alla Cassa

[30] Normativa di riferimento: legge n. 179 del 1992, art. 5.
[31] D.lgs. 30 luglio 1999, n. 284.
[32] Normativa di riferimento: legge 20 novembre 2003, n. 326, di conversione del d.l. 30 settembre 2003, n. 269.
[33] d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, testo unico delle disposizioni in materia edilizia. L'art. 27 affida al dirigente o responsabile del competente ufficio comunale la demolizione o il ripristino dello stato dei luoghi ove accerti l'inizio o l'esecuzione di opere eseguite senza titolo su aree assoggettate a vincolo di inedificabilità o destinate ad opere e spazi pubblici ovvero ad interventi di edilizia residenziale pubblica.

Depositi e Prestiti S.p.A., entro sessanta giorni dalla scadenza, trattenendone le relative somme dai fondi del bilancio dello Stato da trasferire a qualsiasi titolo ai Comuni. Il Fondo è stato costituito con un importo massimo di 50 milioni; nel 2005 non è stata concesso alcun finanziamento.

2.5.4. Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca.

Il comma 354 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004, ha istituito, presso la gestione separata della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., un fondo rotativo finalizzato alla concessione alle imprese di finanziamenti agevolati come anticipazioni, rimborsabili con un piano di rientro pluriennale. La dotazione iniziale, pari a 6 milioni, è alimentata con le risorse del risparmio postale. Il Fondo è ripartito con delibere CIPE per essere destinato ad interventi agevolativi alle imprese, individuati dalle stesse delibere sulla base degli interventi già disposti a legislazione vigente e per i quali sussiste apposito stanziamento di bilancio. Nella seduta del 15 luglio 2005, il CIPE ha stabilito i criteri generali di erogazione dei finanziamenti a carico del Fondo, approvando lo schema di convenzione per la disciplina dei rapporti tra la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., i ministeri ed i soggetti abilitati a svolgere le istruttorie dei finanziamenti, fissando la misura del tasso di interesse minimo da applicare ai finanziamenti agevolati, stabilendone la durata massima e ripartendo una prima quota di risorse del Fondo (3.700 milioni, di cui 2.100 al Sud). Alla ricerca ed allo sviluppo sono stati assegnati 1.100 milioni (d.lgs. n. 297 del 1999); per interventi di innovazione di processo e di prodotto tramite tecnologie 1.320 milioni (legge n. 46 del 1982); per incentivi alle imprese 980 milioni (legge n. 488 del 1992); per il potenziamento e lo sviluppo delle filiere agricole e agroalimentari 300 milioni.

Non sono stati ancora emanati i decreti ministeriali previsti dai commi 358 e 359, rispettivamente, di determinazione del tasso di interesse sulle somme erogate in anticipazione e di previsione della garanzia dello Stato.

Nel 2005 il Fondo non è stato operativo.

2.6. Fondi gestiti dalla Sezione di Credito Cinematografico e Teatrale della BNL S.p.A..

La Sezione di Credito Cinematografico e Teatrale della Banca Nazionale del Lavoro S.p.A. gestisce sino al 30 giugno 2006, per conto del Ministero per i beni e le attività culturali, alcune tipologie di interventi nel settore dello spettacolo.

Come è noto la materia del sostegno pubblico alle attività cinematografiche è stata oggetto di una ampia riforma che, nonostante il tempo trascorso, non ha trovato ancora piena

attuazione. Il d.lgs. n. 28 del 2004[34], seguito dal d.l. n. 72 del 2004[35], ha soppresso i Fondi in essere alla data del 5 febbraio 2004[36] ed ha istituito, ai sensi del comma 5 dell'art. 12 del citato decreto legislativo n. 28, un nuovo Fondo, per la "produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche", nel quale devono confluire tutte le disponibilità dei "vecchi fondi".

Il comma 8 dell'art. 12 del medesimo decreto legislativo ha affidato la gestione finanziaria del nuovo Fondo alla Banca Nazionale del Lavoro S.p.A., Sezione credito cinematografico e teatrale, che la gestiva secondo le procedure previste dalla precedente normativa, per dodici mesi dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 28 del 2004.

Peraltro, tale termine è stato prorogato una prima volta fino al 30 settembre 2005, ai sensi del d.l. n. 266 del 2004[37] e , successivamente, al 30 giugno 2006 ad opera del d.l. n. 273 del 2005[38].

Si sottolinea che, ai sensi dell'art. 12, comma 5 del richiamato decreto legislativo n. 28, doveva essere emanato un decreto ministeriale per la disciplina delle modalità di gestione del Fondo; in attesa dell'adozione di tale decreto, perfezionatasi solo il 6 marzo 2006, con decreto interministeriale del 18 gennaio 2005 sono state indicate le modalità per la gestione transitoria del Fondo stesso, affidata ancora alla Banca Nazionale del Lavoro S.p.A., secondo le modalità tecniche di gestione previste dalla normativa in essere anteriormente alla riforma.

Attualmente, sono in corso le procedure per l'individuazione dell'organismo affidatario della gestione del Fondo, a favore del quale sarà aperta apposita contabilità speciale, dove saranno versate le risorse del Fondo, ai sensi dell'art. 3, del d.l. n. 7 del 2005. Sono allora la nuova gestione sarà operativa a più di due anni dell'approvazione della legge di riforma.

---

[34] D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 28 recante "Riforma della disciplina in materia di attività cinematografica a norma dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137".

[35] d.l. 22 marzo 2004, n. 72, convertito con legge 21 maggio 2004, n. 128.

[36] Il Fondo di intervento, di cui all'art. 2 della legge n. 819 del 1971 a favore della produzione, prevede diversi interventi, per i film dichiarati di "interesse culturale nazionale", per i film di "produzione nazionale" ed a favore delle "industrie tecniche nazionali": al Fondo particolare, di cui all'art. 28 della legge n. 1213 del 1965, modificato ed integrato dalla legge n. 153 del 1994, art. 8, sono concessi i finanziamenti destinati a film che hanno rilevanti finalità artistiche e culturali, realizzati con la partecipazione ai costi di autori, registi, attori e lavoratori; al Fondo di sostegno, di cui all'art. 20 della legge n. 153 del 1994, di modifica dell'art. 1 della legge n. 378 del 1980 sono erogati mutui per la trasformazione, la ristrutturazione e la realizzazione di nuove sale cinematografiche o il ripristino di sale inattive; al Conto speciale per l'apertura dei teatri, di cui alla legge n. 135 del 1997 avente ad oggetto il finanziamento di lavori di restauro, ristrutturazione ed assegnamento funzionale degli immobili adibiti stabilmente a teatro, di proprietà dei commi o di altri soggetti.. Le risorse sono tratte dal Fondo di intervento di cui all'art. 2 della legge n. 819 del 1971.

[37] Decreto legge 9 novembre 2004, n. 266, convertito con modificazioni dalla legge 27 dicembre 2004, n. 306.

[38] Decreto legge 30 dicembre 2005, n. 273, convertitito con modificazioni dalla legge 23 febbraio 2006 n. 51 recante "Definizione e proroga di termini, nonche' conseguenti disposizioni urgenti. Proroga di termini relativi all'esercizio di deleghe legislative".

Il ritardo nell'attuazione della nuova disciplina ha avuto riflessi sull'attività del Fondo e sulla sua rendicontazione, che, come già osservato nelle precedenti relazioni, non consente una ricostruzione chiara degli andamenti finanziari.

Inoltre, si sottolinea che il nuovo Fondo è stato ripartito in ben nove sottoconti[39] le cui finalità, indicate nel richiamato decreto 6 marzo 2006, evidenziano diverse tipologie di incentivi: concessione di contributi per la realizzazione di film riconosciuti di interesse culturale, corresponsione di contributi sugli interessi dei mutui e concessione di contributi in conto capitale, concessione di mutui decennali a tasso agevolato. Da ciò appare chiaro che si è configurata un'ipotesi di c.d. "fondo misto", che affianca alla concessione di mutui (con rientri delle quote capitale ed interessi) l'erogazione di contributi a fondo perduto, in parziale difformità con la previsione legislativa, di cui all'art. 93, comma 8 della legge n. 289 del 2002, che ha disposto il rientro in bilancio di tutte le gestioni che interessano la finanza statale, per assicurarne una reale unitarietà, escludendo solo le fattispecie per le quali permangono le caratteristiche proprie dei fondi di rotazione.

Si è sostanzialmente riproposta la medesima situazione gestoria precedente la riforma: i numerosi diversi "fondi" sono stati sostanzialmente riprodotti dai "sottoconti" che costituiscono il Fondo previsto dall'art. 12 del d.lgs. n. 28 del 2004, la cui gestione viene mantenuta fuori bilancio nonostante solo parzialmente abbia natura rotativa. Già in sede di relazione sull'esercizio 2003, la Corte aveva espresso osservazioni critiche sulla permanenza nella nuova normativa di un Fondo con caratteristiche miste relativamente, finanziamenti e concessioni di contributi, che non giova alla chiarezza ed alla trasparenza della gestione. Anche sulla base di queste considerazioni, nel confermare tale giudizio, la Corte richiama l'attenzione delle Amministrazioni interessate, Ministero per i beni e le attività culturali e Ministero

39

(dati in euro)

EX FONDI BNL	SOTTOCONTI DEL FONDO EX ART. 12, D.LGS. N. 28 DEL 2004	DISPONIBILITA' AL 31 DICEMBRE 2005
Fondo 04 – Intervento produzione cinema Fondo 10 – Fondo particolare finanziamento cinema	Art. 12, comma 3, lett. a)	59.658.242,8
Fondo 05- Intervento consolidamento cinema	Art. 12, comma 3, lett. e)	19.916.620,0
Fondo 06 – Intervento sale cinema Fondo 07 – sostegno contributi in conto capitale Fondo 11 – Sostegno mutui Fondo 14 – Sostegno contributi in conto interessi	Art. 12, comma 3, lett. c)	2.481.504,0
Fondo 09 – Intervento consolidamento industrie tecniche cinema	Art. 12, comma 3, lett. d)	3.390.471,6
Fondo 02 – Fondo speciale contributi in conto interessi finanziamento cinema	Art. 12, comma 3, lett.b)	247.720,6
Commissione straordinaria gestione "coda"		14.094.666,0
Totale		99.789.225,0

(Elaborazione Cdc su dati forniti da BNL S.p.A.)

dell'economia e delle finanze, affinché assicurino una puntuale ed efficace attività di controllo della spesa, che non si limiti ad una mera verifica delle risultanze contabili tra entrate e spese.

2.7. Fondi gestiti da Unicredit Group.

In data 16 dicembre 2005 Unicredit S.p.A. ha ricevuto sul conto corrente infruttifero di Tesoreria Centrale le risorse, pari a 6.383.620,00, previste, ai sensi dell'art. 5, comma 3, della legge n. 84 del 2001[40], per il Fondo di rotazione destinato ad attività di microcredito nell'area balcanica.

Il Fondo, destinato a finanziare iniziative imprenditoriali e di forme associative e cooperativistiche locali, non ha ancora operato. L'Unicredit ha avviato l'esame del progetto, che si ripartisce in due fasi, di allestimento con Bulbank, banca bulgara pilota del Fondo e di formazione.

3. Fondi di rotazione non più operativi.

3.1. Fondo di rotazione per l'incremento della produttività, gestito Centrobanca.

Il Fondo è stato istituito dall'art. 6 della legge n. 626 del 1954[41] per la concessione di mutui a favore delle medie e piccole imprese nonché di cooperative e loro consorzi, che si proponevano di valorizzare risorse economiche e possibilità di lavoro secondo un programma di incremento della produttività aziendale.

A seguito del trasferimento di funzioni alle Regioni, le risorse del Fondo sono state trasferite, prima alle Regioni a statuto ordinario e successivamente alle Regioni a statuto speciale, ad eccezione della Sicilia e della Valle d'Aosta che non hanno ancora adeguato i rispettivi statuti in materia di incentivi alle imprese[42].

Al 1° gennaio 2005 la consistenza del Fondo era pari a 1.453.735,90 euro, mentre la consistenza finale, costituita dalle quote ancora non trasferite alla Sicilia ed alla Valle d'Aosta, è pari a 1.810.224,21. I rientri sono stati pari a circa 356.488,31 euro e sono destinati ad essere trasferiti alle Regioni.

---

[40] Legge 21 marzo 2001, n. 84

[41] Legge 31 luglio 1954, n. 626.

[42] Prima con la legge 15 marzo 1997, n. 59 e successivamente con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 le funzioni per le quali era stato istituito il Fondo sono state trasferite alle regioni. L'art. 10 del d.lgs. n. 112 ha introdotto, in materia, una differenziazione tra regioni a statuto ordinario e speciale, disponendo che il conferimento di funzioni, compiti e risorse sarebbe dovuto avvenire secondo le modalità previste dai rispettivi statuti. Con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, degli anni 2002/2003, sono stati fissati i criteri e le percentuali di riparto tra le regioni delle risorse statali destinate alla concessione di agevolazioni alle imprese. Sulla base dei suddetti provvedimenti, le risorse finanziarie sono state trasferite alle regioni a statuto ordinario, conservando la quota destinata alle regioni a statuto speciale in attesa che venissero adeguati i rispettivi statuti. Successivamente, sono state sbloccate le risorse destinate al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia ed alla Sardegna.

3.2. Gestione stralcio del Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione «Foncooper»[43] *gestito dalla COOPERCREDITO gruppo BNL S.p.A..*

Le risorse del "Fondo", istituito dalla legge n. 49 del 1985 presso la Sezione speciale per il credito alla cooperazione, costituita presso la Banca nazionale del lavoro S.p.A. per il finanziamento delle cooperative, sono state trasferite alle Regioni. L'Istituto, che ha provveduto ad istruire e finanziare le domande presentate entro il 30 giugno 2000, sta proseguendo nella gestione stralcio, trasferendo alle Regioni, semestralmente, le quote di rientro. Solo le Regioni Valle d'Aosta e Sicilia non hanno ancora provveduto ad attuare il decentramento amministrativo. A seguito dei rientri, è disponibile una quota di circa 5,3 milioni.

4. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 24 legge n. 559 del 1993 e gestioni fuori bilancio.

4.1. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

4.1.1. Fondo per le agevolazioni alla ricerca (FAR).

Il decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 297, articolo 5, ha previsto la diretta gestione da parte del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca del Fondo per le agevolazioni alla ricerca, discendente dal Fondo per la ricerca applicata, del quale permane la gestione stralcio svolta dal gruppo bancario SANPAOLO IMI S.p.A., limitatamente alle domande presentate entro il 1999, della cui attività si tratterà in seguito.

Con dPCM 4 giugno 2003, emanato in attuazione dell'art. 93, comma 8 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, è stata, infatti, riconosciuta in parte la caratteristica della rotatività al Fondo Agevolazioni alla ricerca e sono stati individuati gli interventi gestibili sulla contabilità speciale intestata allo stesso FAR, quali il credito agevolato per progetti autonomi di ricerca e formazione (sub 1-b)[44] e i progetti di ricerca e formazione su bandi MIUR (sub 12)[45]; gli altri interventi[46] non hanno tale natura e le relative risorse finanziarie vanno ricondotte in bilancio. In

[43] Normativa di riferimento: art. 1 della legge 27 febbraio 1985, n. 49, recante "Provvedimenti per il credito alla cooperazione e misure urgenti a salvaguardia dei livelli di occupazione". Amministrazioni vigilanti: Ministero delle attività produttive, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Il "Fondo" finanziava progetti relativi all'aumento della produttività e/o dell'occupazione della manodopera attraverso l'incremento e/o l'ammodernamento dei mezzi di produzione, dei servizi tecnici, commerciali ed amministrativi dell'impresa; alla valorizzazione dei prodotti; alla razionalizzazione del settore distributivo; alla sostituzione di altre passività finanziarie contratte per la realizzazione dei progetti in parola; alla ristrutturazione e riconversione degli impianti.

[44] Legge 17 febbraio 1982, n. 46 art. 7; d.lgs. 27 luglio 1999, n. 297, art. 5 e d.m. n. 593 del 2000, artt. 5 e 6.

[45] D.lgs. n. 297 del 1999 e DM n. 593 del 2000, art. 12.

[46] (Sub a) Progetti autonomi di ricerca e formazione (contributo alla spesa); (sub c) Progetti autonomi di ricerca e formazione (contributo in conto interessi); (sub e) Progetti Eureka (gestione stralcio); (sub f) Programmi nazionali di ricerca; (sub g) Parchi scientifici e tecnologici; (sub h) Contratti di interesse della P.A.; (sub i) Contributi alle PMI;

particolare, con decreto ministeriale n. 1563 del 2004 sono state disciplinate le modalità di gestione dei fondi misti, prevedendo un'anticipazione sul fondo di rotazione del finanziamento relativo al contributo nella spesa, con il reintegro trimestrale delle anticipazioni dall'apposito capitolo di bilancio relativo ai finanziamenti a fondo perduto.

Gli interventi di sostegno della ricerca industriale, di base ed applicata, delineati dalla preesistente normativa, avevano sostanzialmente una dimensione territoriale. Infatti le leggi n. 1089 del 1968 e n. 46 del 1982 riguardavano l'intero territorio nazionale, mentre la legge n. 488 del 1992 si rivolgeva alle aree economicamente depresse. A queste norme si erano affiancate altre che regolavano interventi a carattere nazionale: la legge n. 67 del 1988 prevedeva finanziamenti a favore dell'attività di formazione professionale di ricercatori e tecnici di ricerca; la legge n. 22 del 1987 sosteneva l'ammissione di progetti di ricerca applicata nel campo della cooperazione internazionale e comunitaria agli interventi della legge n. 46 del 1982; l'art. 14 della legge n. 196 del 1997 riguardava l'occupazione e norme inerenti incentivi di natura fiscale (art. 5 della legge n. 449 del 1997, relativamente all'assunzione di ricercatori).

Tali interventi si distinguevano tra quelli diretti a condurre gli investimenti in ricerca e sviluppo degli operatori verso specifici ambiti di ricerca di rilevanza strategica per lo sviluppo e il progresso del Paese e quelli rivolti ad incentivare iniziative di ricerca di base ed applicata e di formazione derivanti dagli stessi operatori.

Il decreto legislativo n. 297 del 1999 è intervenuto a ricomporre in modo organico la complessa e stratificata normativa in materia di sostegno alla ricerca scientifica e tecnologica, ricomprendendo tutte le tipologie di intervento previste dalle precedenti norme e individuando sia le iniziative finanziabili che i soggetti ammissibili.

Il fondo di rotazione, articolato in due sezioni relativamente all'area nazionale e alle aree depresse, è alimentato annualmente dagli stanziamenti iscritti in una specifica unità previsionale di base dello stato di previsione della spesa del Ministero, dai rientri, dalle economie di gestione derivanti da minori impegni rispetto a quanto stanziato negli anni precedenti, nonché da minori utilizzi rispetto all'importo dei finanziamenti massimi concessi. Inoltre gestisce progetti che rientrano nel Programma operativo nazionale ricerca, cofinanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale, dal Fondo sociale europeo e dal Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie.

Tali risorse sono annualmente ripartite dal piano di riparto, con decreto direttoriale, tra le diverse iniziative finanziabili ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo n. 297 del 1999.

(sub l) Pacchetto TREU; (sub m) Premi per progetti di ricerca; (sub n) Distacco temporaneo personale di ricerca; (sub o) Assunzione e commesse di ricerca; (sub p) Progetti di ricerca e formazione su bandi MIUR (fondo misto).

L'allocazione delle risorse stabilita dal piano è flessibile e può essere modificata in corso d'anno, qualora si verifichino scostamenti rispetto alle previsioni di assorbimento delle risorse da parte delle iniziative, ovvero sopravvengano maggiori risorse da ripartire.

Le iniziative finanziabili sono classificate in iniziative con procedimento valutativo, iniziative con procedimento negoziale e iniziative con procedimento automatico. L'ambito operativo degli interventi a sostegno della ricerca comprende sia la ricerca industriale, intesa come ricerca pianificata o indagini critiche mirate ad acquisire nuove conoscenze, utili per la messa a punto di nuovi prodotti, processi produttivi o servizi esistenti, sia lo sviluppo precompetitivo, definito come la concretizzazione dei risultati delle attività di ricerca industriale in un piano, un progetto o un disegno relativo a prodotti, processi produttivi o servizi nuovi, modificati e migliorati, siano essi destinati alla vendita o all'utilizzazione, compresa la produzione di un primo prototipo non idoneo a fini commerciali. La normativa in vigore consente che i progetti di ricerca per i quali può essere richiesto il finanziamento del fondo non debbano necessariamente contenere importanti attività di sviluppo precompetitivo, che sono comunque ammissibili purchè necessarie alla validazione dei risultati delle attività di ricerca industriale.

Nella fattispecie delle iniziative finanziabili con procedimento valutativo ricadono le domande relative a proposte dei soggetti, ammissibili su tematiche di loro interesse, presentate al Ministero. Le domande sono sottoposte all'esame del Comitato tecnico scientifico che, riscontrati i presupposti formali di ammissibilità del progetto, designa un esperto per la valutazione degli aspetti tecnico - scientifici e per monitorare gli stati d'avanzamento insieme, per la parte di propria competenza, con l'istituto di credito convenzionato, che gestisce le attività istruttorie riguardo gli aspetti di affidabilità economica del soggetto proponente e la stipula e gestione contrattuale a seguito dell'ammissione al finanziamento.

Attraverso le iniziative finanziabili con procedimento negoziale si estrinseca, invece, la funzione di indirizzo e di coordinamento delle attività di ricerca industriale propria del Ministero. I soggetti ammissibili agli interventi sono infatti invitati a presentare i progetti in determinate aree tematiche di interesse strategico per aumentare la competitività del nostro Paese, individuate dal Ministro con proprio decreto.

Le iniziative finanziabili con procedimento automatico sono infine concesse su domanda dei soggetti ammissibili, acquisite in ordine cronologico e sottoposte a specifiche istruttorie. Possono riguardare agevolazioni per assunzioni di personale qualificato di ricerca, per borse di studio o per corsi di dottorato di ricerca, per il distacco temporaneo di personale dipendente da enti pubblici di ricerca e da università, contributi a piccole medie-imprese che utilizzano

laboratori iscritti in apposito albo ministeriale per specifiche commesse esterne o per contratti di ricerca, ovvero premi per progetti di ricerca già finanziati nell'ambito dei programmi quadro comunitari di ricerca e sviluppo.

Nel corso dell'anno 2005 sono state messe a regime le nuove procedure introdotte a seguito della cartolarizzazione dei crediti esistenti sul Fondo Speciale Ricerca Applicata (FSRA) e sul Fondo Agevolazioni alla Ricerca (FAR), da realizzarsi ai sensi dell'art. 14 della legge n. 448 del 1998 ed in applicazione dell'art. 2 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, al fine di acquisire le risorse indispensabili a fronteggiare, almeno in parte, le richieste di finanziamento già valutate positivamente.

La contabilità speciale n. 3001 intestata al FAR presso la tesoreria presenta un fondo cassa al 31 dicembre 2005 di 498,6 milioni di euro, con pagamenti effettuati in corso di esercizio per 308,3 milioni ed entrate acquisite per 151,3 milioni.

Le entrate derivano da un versamento del Ministero del lavoro e della previdenza sociale per circa 39 milioni, relativi a fondi comunitari e nazionali, sia per la chiusura della precedente programmazione 1994-1999, sia per il reintegro delle anticipazioni effettuate sul fondo per progetti ricerca PON 2000-2006, da rate dei crediti agevolati per circa 11,1 milioni, da altro per 426 mila euro, dal rimborso trimestrale per le quote di contributo nella spesa anticipato dal Fondo per pagamenti ad intervento misto, per un totale di 80 milioni di euro, e da 21 milioni derivanti da rate di crediti agevolati cartolarizzati. La considerevole giacenza di cassa al 31 dicembre 2004 (655,6 milioni di euro), derivante anche dal corrispettivo di tutti i crediti ceduti, non ha reso necessaria alcuna alimentazione dal capitolo di spesa del Ministero 7308 (Fondo di rotazione per le imprese). Il ricavato della cartolarizzazione è stato interamente impiegato per l'esercizio 2005 per il finanziamento di progetti già approvati dal Ministero, ma non ancora finanziati negli esercizi di competenza per mancanza di fondi.

Il Fondo ricerca applicata, gestito relativamente alle domande pervenute entro il 1999 dal gruppo bancario SANPAOLO IMI S.p.A., ha erogato incentivi per circa 95,1 milioni di euro. Il volume di interventi complessivamente deliberati dal MIUR ammontano a 6,9 milioni destinati a progetti autonomi di ricerca, mentre gli interventi stipulati da SANPAOLO risultano 10,1 milioni di euro. Nel corso dell'anno si sono conclusi 107 progetti di ricerca, 103 dei quali hanno avuto esito positivo, ed hanno riguardato principalmente i settori delle macchine operatrici, automazione e strumentazione, informatica, sanità, telecomunicazioni e alimentazione.

Dall'inizio dell'attività del Fondo fino al 31 dicembre 2005 i progetti di ricerca autonomamente presentati dalle imprese, al netto di quelli rinunciati o decaduti nelle varie fasi

di intervento, risultano 3.209 per un costo totale pari a 9.476,4 milioni di euro: hanno fatto seguito 3.185 stipule per 4.859 milioni di euro ed erogazioni per 4.474,6 milioni di euro.

Sono state eseguite 100 stipule per progetti di formazione per interventi complessivi di 49,3 milioni di euro ed erogazioni pari a 44,4 milioni.

Le delibere MURST-MIUR aventi ad oggetto i progetti Eureka nell'ambito della collaborazione internazionale e comunitaria hanno condotto a 301 stipule per un intervento complessivo di 513,9 milioni di euro ed erogazioni per 484,4 milioni di euro.

Sono stati erogati contributi alle piccole medie imprese a valere sull'art. 4 della legge n. 46 del 1982 per 56,6 milioni di euro solo fino al 2000.

Nell'ambito dei Programmi nazionali di ricerca, alcuni comprensivi anche dell'attività di formazione, sono state eseguite 521 stipule per 1.391,6 milioni ed erogazioni per 1.291,5 milioni di euro.

Infine, con riferimento ai progetti di innovazione, di formazione e agli studi di fattibilità, sono state effettuate 78 stipule ed erogazioni per 186,1 milioni.

I progetti di ricerca conclusi favorevolmente risultano per la maggior parte indirizzati alla innovazione di prodotto e/o sistema. I rimanenti hanno riguardato l'evoluzione di processo e/o tecnologia, attraverso l'affinamento di coefficienti tecnici di produzione o di prodotto già noti e il miglioramento dell'ambiente di lavoro.

4.2. Ministero dell'economia e delle finanze.

4.2.1. Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie[47].

Il Fondo provvede ad erogare alle Amministrazioni pubbliche ed agli operatori pubblici e privati le quote di finanziamento a carico del bilancio dello Stato per l'attuazione dei programmi di politica comunitaria e ad erogare ai soggetti delle azioni di cui ai suddetti programmi anticipazioni a fronte dei contributi posti a carico del bilancio dell'Unione Europea.

Per lo svolgimento della gestione finanziaria, il "Fondo" si avvale di due conti correnti infruttiferi, accesi presso la Tesoreria, differenziati in base alla provenienza delle disponibilità (finanziamenti nazionali c/c n. 777/23209[48] e finanziamenti CEE c/c n. 975/23211[49]).

[47] Normativa di riferimento: legge 16 aprile 1987, n. 183, art. 5.

[48] Rendiconto c/c 777/23209 - Finanziamenti nazionali

(in euro)

Anni	Disponibilità 1.1	Entrate	Uscite	Disponibilità 31.12
2002	5.971.569.615,27	3.536.652.167,76	2.006.785.402,10	7.501.436.380,93
2003	7.501.436.395,81	3.748.168.403,48	2.833.279.411,63	8.452.325.387,66
2004	8.452.325.387,66	5.362.392.106,17	4.959.739.575,44	8.854.977.985,23
2005	8.854.977.985,23	4.665.924.989,13	4.219.712.633,45	9.301.190.340,91

Il "Fondo per l'attuazione delle politiche comunitarie: finanziamenti nazionali" (c/c n. 23209) è alimentato dalle disponibilità residue di cui alla legge n. 863 del 1977, dai contributi e sovvenzioni erogati dall'UE a favore dell'Italia, dalle somme individuate nella Legge Finanziaria, dalle somme determinate con legge di bilancio e dai recuperi vari e restituzioni.

Complessivamente nel 2005 sono stati erogati ad Amministrazioni pubbliche e agli operatori pubblici e privati in base alle quote di finanziamento a carico del bilancio statale per l'attuazione dei programmi di politica comunitaria nonché a soggetti per anticipazioni a fronte di contributi facenti carico al bilancio dell'Unione Europea 4.219.712.633,45 euro, in decremento rispetto al 2004 (4.959.739.575,44 euro) e introitati 4.665.924.989,13 euro.

Come già osservato, l'art. 74 della legge n. 142 del 1992 (legge comunitaria 1991) ha previsto che il Fondo si avvalga, oltre che del c/c di tesoreria n. 777/23209, dedicato ai finanziamenti di fonte nazionale, di altro c/c infruttifero, dedicato all'attivazione dei finanziamenti di provenienza comunitaria. Affluiscono nel conto corrente anzidetto le somme versate dalle istituzioni comunitarie a favore dell'Italia[50], le restituzioni e rimborsi delle somme non utilizzate dagli assegnatari e altre voci di bilancio della Comunità.

Sul c/c di tesoreria n. 23211, nel 2005 sono stati effettuati trasferimenti ed erogazioni in favore di soggetti pubblici e privati titolari degli interventi, per complessivi 4.008.777.294,35.

4.3. Ministero per le politiche agricole e forestali.

4.3.1. Fondo di rotazione per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura[51].

Il Fondo è stato istituito con legge n. 949 del 1952 per finanziare opere di irrigazione, costruzioni rurali di edifici e acquisti di macchine agricole.

Con successiva legge n. 910 del 1966 le risorse del "Fondo" sono state destinate anche alla concessione di prestiti per l'acquisto di macchine agricole e attrezzature connesse ad attività di formazione professionale e assistenza tecnica, di attrezzature mobili per la copertura di

[49] Rendiconto c/c 975/23211 - Finanziamenti comunitari

(in euro)

Anni	Disponibilità 1.1	Entrate	Uscite	Disponibilità 31.12
2002	1.584.035.550,56	2.152.647.135,55	2.239.651.110,94	1.497.031.575,17
2003	1.497.031.575,17	4.817.535.436,72	3.595.817.593,00	2.718.749.418,89
2004	2.718.749.418,89	4.697.121.960,71	6.008.180.821,31	1.407.690.558,29
2005	1.407.690.558,29	4.399.624.750,41	4.008.777.294,35	1.798.538.014,35

[50] Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR); Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEOGA – Sez. Orientamento); Fondo sociale europeo (FSE); Strumento finanziario orientamento pesca (SFOP).

[51] Normativa di riferimento: legge n. 949 del 1952, art. 5; legge n. 910 del 1966, art. 12; d.l. n. 377 del 1975, art. 7, convertito in legge n. 493 del 1975; DPR n. 616 del 1977 e d. lgs. n. 418 del 1989, art. 3.

colture di pregio, compresa la floricoltura e di mezzi agricoli per il trasporto di persone, animali e cose, a favore delle aziende silvo-pastorali situate in zone carenti di rete viaria.

Inoltre, a norma dell'articolo 7 del d.l. 13 agosto 1975, n. 377, possono essere concessi finanziamenti di durata fino a dieci anni a favore di cooperative agricole, coltivatori diretti, singoli ed associati, mezzadri, coloni od affittuari, anche per l'acquisto di attrezzature mobili e semimobili, destinate alla realizzazione di reti di distribuzione dell'acqua al fine di sviluppare la pratica irrigua e per l'installazione di macchine ed attrezzature di distribuzione di gas per l'alimentazione di caldaie e condizionatori d'aria per serre destinate alla coltivazione di prodotti ortofrutticoli e floricoli.

I rapporti con gli Istituti di credito abilitati alle concessioni e all'utilizzazione delle anticipazioni sono regolati da apposite convenzioni stipulate tra il Ministero delle politiche agricole e forestali, il Ministero dell'economia e delle finanze e gli operatori bancari.

Per effetto dell'art. 11 del citato d.l. n. 377 del 1975 quote del "Fondo" vengono ripartite tra le Regioni e Province autonome, con apposito decreto del Ministro delle politiche agricole e forestali. Le risorse assegnate, previa proposta delle Regioni e Province autonome, vengono concesse come anticipazioni ai singoli Istituti di credito con successivi provvedimenti ministeriali d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze.

I mutui previsti per le iniziative di cui alla legge istitutiva n. 949 del 1952 venivano concessi per un ammontare fino al 75 per cento della spesa documentata, poi elevato al 90 per cento dalla legge n. 910 del 1966. Il prestito previsto dall'art. 7 del d.l. n. 377 del 1975 per gli acquisti effettuati da cooperative agricole, mezzadri, coloni ed affittuari, da coltivatori diretti, singoli o associati può essere concesso nella misura dell'intero ammontare della spesa riconosciuta ammissibile, mentre per gli altri operatori agricoli rimane fissata la quota del 75 per cento della predetta spesa. Il tasso di interesse applicato alle operazioni di credito agrario varia in funzione del tasso di riferimento vigente al momento della stipula dell'operazione medesima. L'ammortamento delle operazioni di credito viene effettuato per non oltre cinque anni, per i prestiti inerenti acquisti di macchine agricole e concessi con rilascio di cambiali agrarie e fino a dieci anni per i mutui posti in essere con appositi contratti.

Le rate di ammortamento (comprensive della quota capitale ed interessi) sono versate dagli istituti ed enti al "Fondo" semestralmente, anche in assenza dei pagamenti delle corrispondenti annualità da parte dei mutuatari.

Con l'entrata in vigore del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, nonché del successivo d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616[52], ogni competenza relativa alla concessione dei prestiti e mutui, a valere sul "Fondo", è stata demandata, in via esclusiva, agli organi regionali, i quali provvedono ad effettuare i dovuti accertamenti in ordine alla destinazione e congruità delle spese. A tale proposito l'Ufficio Centrale di Bilancio ha sottolineato la difficoltà di effettuare una approfondita verifica della gestione del "Fondo", atteso che anche la vigilanza è affidata agli organi regionali.

Le anticipazioni vengono erogate dal Ministero delle politiche agricole e forestali, tratte dagli stanziamenti a carico del bilancio dello Stato, mediante versamento al c/c infruttifero intestato al "Fondo" presso la Tesoreria. Le somme occorrenti sono successivamente prelevate, mediante appositi ordinativi, e versate nei conti correnti fruttiferi vincolati, accesi presso la Tesoreria Centrale ed intestati agli istituti di credito e di credito agrario, ai fini dell'utilizzazione per la concessione dei prestiti. La gestione, che doveva terminare al 31 dicembre 2002, è stata prorogata al 31 dicembre 2005 e successivamente al 31 dicembre 2007[53].

Si rileva che il Rendiconto finanziario non è stato ancora presentato dall'Amministrazione. Dalle notizie fornite dall'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero delle politiche agricole e forestali, la gestione in esame, condotta con il sistema della cassa, cioè a riscossioni e pagamenti, può essere sintetizzata come risulta dal seguente prospetto:

Anni	Disponibilità 1.1	Entrate	Uscite	Disponibilità 31.12
2004	107.955.771,08	27.380.892,34	0	135.336.663,42
2005	135.336.663,42	17.522.468,46	51.601.068,76	101.258.063,12

Per l'esercizio finanziario 2005 le entrate ammontano complessivamente a 17,5 milioni e le uscite complessive ascendono a 51,6 milioni, dei quali la somma di 50 milioni, già destinata al Fondo per il risparmio idrico ed energetico, in attuazione del comma 3, art. 1*bis* della legge n. 268 del 2003, a sua volta soppresso dal comma 9 dell'art. 10 del decreto legge 14 marzo 2005, n. 35 convertito con modificazioni nella legge 14 maggio 2005, n. 80, risulta versata al capitolo di entrata del bilancio dello Stato 3590, per essere riassegnata all'ISMEA per favorire l'accesso

[52] L'art. 110 del d.P.R. n. 616 del 1977, intitolato "*Fondi nazionali di rotazione*", recita: "I fondi nazionali di rotazione di cui alla legge 27 ottobre 1951, n. 1208, alla legge 26 maggio 1965, n. 590, alla legge 14 agosto 1971, n. 817 e agli articoli 13 e 32 della legge 27 ottobre 1966, n. 910, sono soppressi. Le disponibilità finanziarie sui fondi, di cui al comma precedente, sono versate man mano che si formano nel fondo per il finanziamento dei programmi regionali di sviluppo di cui all'art. 9 della legge 16 maggio 1970, n. 281, e sono ripartite tra le regioni in conformità delle disposizioni del secondo comma dello stesso articolo".

[53] Ai sensi della legge 23 febbraio 2006 n. 51, di conversione del d.l. 30 dicembre 2005 n. 273 recante "Definizione e proroga di termini, nonché conseguenti disposizioni urgenti".

al mercato dei capitali da parte delle imprese agricole e della pesca[54]. Circa 23,8 milioni della giacenza risultano già impegnati a favore di alcune Regioni che hanno prospettato le proposte di riparto delle quote loro assegnate, in base alle richieste di prestito o mutuo presentate agli assessorati all'agricoltura dagli operatori agrari.

4.3.2. Fondo centrale per il credito peschereccio[55].

Il Fondo, dapprima costituito presso l'ex Ministero della marina mercantile con legge n. 1457 del 1956[56] con la funzione di effettuare anticipazioni ad istituti per l'esercizio del credito peschereccio, è stato poi trasferito per competenza al Ministero delle politiche agricole e forestali con la legge n. 41 del 1982, recentemente abrogata dall'articolo 23 del d.lgs. n. 154 del 2004[57], che all'art. 13 destina le disponibilità presenti sul Fondo alla promozione di strumenti finanziari innovativi di garanzia del credito e assicurativi, finalizzati al sostegno del settore della pesca e dell'acquacoltura, per favorire l'accesso ai mercati finanziari delle imprese agricole, agroalimentari, dell'acquacoltura e della pesca. Il successivo art. 23 prevede che le regionali possano promuovere strumenti finanziari, di garanzia del credito ovvero assicurativi, per il sostegno del settore della pesca e dell'acquacoltura. Allo scopo, destina, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, le risorse finanziarie del Fondo centrale per il credito peschereccio.

Alla luce del nuovo quadro normativo il Fondo centrale per il credito peschereccio si configura come una gestione "stralcio", finalizzata all'erogazione delle somme residue cui hanno diritto i beneficiari delle agevolazioni già perfezionate prima del cambio di destinazione delle risorse finanziarie giacenti.

I mutui previsti per le iniziative di cui all'art. 11 della legge istitutiva, erano concessi per un ammontare fino all'80 per cento della spesa documentata, elevato all'85 per cento per le cooperative della pesca e loro consorzi. Gli interventi dovevano essere destinati per il 60 per cento a favore delle iniziative localizzate nel Mezzogiorno; l'istruttoria delle domande di finanziamento e le relative erogazioni erano affidate ad Istituti di credito prescelti, mediante apposite convenzioni e le eventuali perdite derivanti dai mutui, nel caso di inadempienza dei mutuatari, erano poste a carico del "Fondo".

---

[54] Art. 17 del decreto legislativo 102 del 2004, come modificato dal comma 8 dell'art. 10 del decreto legge n. 35 del 2005.

[55] Normativa di riferimento: legge n. 42 del 1982, art. 10, comma 1, abrogata dall'art. 23 del decreto legislativo 26 maggio 2004, n. 154, recante "Modernizzazione del settore pesca e dell'acquicoltura, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 7 marzo 2003, n. 38".

[56] Legge 26 dicembre 1956 n. 1457.

[57] Legge 17 febbraio 1982, n. 41; d.lgs. 26 maggio 2004, n. 154, recante "Modernizzazione del settore pesca e dell'acquacolturra".

Inoltre, i crediti derivanti dai mutui erano garantiti da ipoteca di primo grado e privilegio sulle navi, immobili, ecc., ovvero da fideiussione bancaria o polizza fidejussoria ed i beni dati in garanzia dovevano essere assicurati contro eventuali rischi.

Per la dotazione del "Fondo centrale per il credito peschereccio" è stato istituito presso la Tesoreria Centrale dello Stato il conto corrente infruttifero n. 350/23511.

Sono stati erogati mutui per la costruzione, acquisto o miglioramento di navi adibite alla pesca, di spacci, magazzini automezzi frigoriferi, impianti a terra per la lavorazione dei prodotti della pesca, di impianti di acquacoltura, per la costituzione di consorzi tra cooperative per la gestione di aree e sistemi di pesca e per piani di ristrutturazione aziendale per 62,3 milioni di euro. Si sono verificati utilizzi delle disponibilità del Fondo anche per esigenze diverse da quelle previste dalla legge istitutiva, per copertura di provvedimenti legislativi per 211,3 milioni di euro e perdite totali al 31 dicembre 2005 di 3 mila euro circa.

Nell'esercizio 2005 è stato concesso un mutuo per 361,5 mila euro per la costruzione di un impianto di acquicoltura.

Per consentire l'attuazione dell'intervento previsto dall'art. 8 del decreto legislativo n. 226 del 2001, concernente la ricapitalizzazione annuale dei Consorzi di garanzia collettiva fidi, mediante la concessione di un contributo a fondo perduto, è stato effettuato il prelevamento dal Fondo di circa 310 mila euro. A questo scopo l'Amministrazione ha chiesto e ottenuto l'istituzione di uno specifico capitolo di spesa, per ricondurre al bilancio dello Stato la quota parte di intervento che non prevede rientri.[58]

La consistenza al termine dell'esercizio risulta aumentata da 6.343.887,47 euro a 6.963.955,81. Ciò premesso, la gestione fuori bilancio in esame, condotta con il sistema della cassa, cioè a riscossioni e pagamenti, può essere sintetizzata come risulta dal seguente prospetto:

Anni	Disponibilità 1.1	Entrate	Uscite	Disponibilità 31.12
2004	4.524.668,33	2.380.380,02	561.160,88	6.343.887,47
2005	6.343.887,47	1.291.462,30	671.393,96	6.963.955,81

Il Fondo in esame non è più attivo dal 1° gennaio 2006.

[58] In applicazione dell'art. 93, comma 8, della legge 23 dicembre 2002, n. 289 (Legge Finanziaria 2003) e della circolare n. 29 del 30 giugno 2004, è stato operato il prelevamento dal "Fondo" per un totale di 309.874,14 euro, e conseguente versamento al capitolo di entrata del bilancio dello Stato 3585 del capo 17, poi riassegnato al capitolo di spesa 7092 del Ministero delle politiche agricole e forestali, al fine di consentire l'attuazione dell'intervento previsto dall'art. 8 del decreto legislativo n. 226 del 2001, concernente la ricapitalizzazione annuale dei Consorzi di garanzia collettiva fidi (di cui all'art. 17 della legge n. 302 del 1989), mediante la concessione di un contributo a fondo perduto.

4.3.3. Gestioni stralcio.

Il Ministero gestisce ancora alcune gestioni stralcio, quali:

- ex Fondo per il risanamento del settore bieticolo saccarifero.

Trattasi di una gestione stralcio, che presenta disponibilità al 31 dicembre 2005 di circa 15,8 milioni di euro. Il Rendiconto finanziario non è pervenuto, dall'Amministrazione, che ha invece fornito i dati patrimoniali relativi alla corrispondente posta patrimoniale, di pari consistenza, rimasta invariata negli ultimi esercizi. Il Fondo non è più operativo da anni. Le risorse attualmente giacenti affluiranno nel corso del 2006 al "Fondo per la razionalizzazione e la riconversione della produzione bieticola-saccarifera, costituito presso l'AGEA, ai sensi dell'art. 2, comma 4 del d.l. 10 gennaio 2006, n. 2, convertito, con modificazioni, nella legge 11 marzo 2006 n. 81, recante interventi urgenti per i settori dell'agricoltura, dell'agroindustria, della pesca, nonché in materia di fiscalità di impresa.

- Ex Fondo di rotazione per la proprietà diretto coltivatrice.

Anche in questo caso il Rendiconto finanziario della gestione stralcio non è ancora stato presentato. Il Fondo non è più operativo e le disponibilità finanziarie di 1.572.439,17 euro sono state versate al capitolo di entrata dello Stato 3585, in attuazione delle norme inerenti la riconduzione al bilancio dello Stato di quelle gestioni non aventi caratteristiche proprie dei fondi di rotazione.

Pertanto al 31 dicembre 2005 non risultano giacenze.

4.4. Ministero delle attività produttive.

4.4.1. Fondo speciale per l'innovazione tecnologica[59].

Il Fondo eroga finanziamenti a favore di programmi di imprese destinati ad introdurre rilevanti avanzamenti tecnologici finalizzati a nuovi prodotti o processi produttivi o al miglioramento di prodotti o processi produttivi già esistenti. Trattasi di un fondo misto, che prevede la concessione di finanziamenti a tasso agevolato, senza l'intermediazione di istituti di credito, parzialmente convertibili in contributi a fondo perduto. La quota non rotativa doveva rientrare in bilancio, in attuazione del comma 8 dell'art. 93 della legge n. 289 del 2002, non possedendo le caratteristiche proprie dei fondi di rotazione.

Sono state mantenute fuori bilancio le seguenti gestioni, limitatamente alle agevolazioni che presentano caratteristiche di fondi rotativi:

[59] Normativa di riferimento: legge n. 46 del 1982, art. 14.

- legge n. 46 del 1982[60] - concessione di finanziamenti a tasso agevolato in favore di imprese che attuano programmi destinati ad introdurre rilevanti avanzamenti tecnologici, finalizzati alla realizzazione di nuovi prodotti e processi produttivi ovvero al miglioramento di quelli esistenti. Considerata la natura degli interventi agevolativi, verrà mantenuta in bilancio solo la gestione che prevede rimborsi per i mutui (circa l'80 per cento) (conto di contabilità speciale 1201 – capitolo 7420, articolo 18 e 3103 – capitolo 7420);
- legge n. 488 del 1992[61] di conversione, con modificazioni, del d.l. n. 415 del 1992 - disciplina organica dell'intervento straordinario nelle aree depresse del territorio nazionale. Trattandosi di un fondo rotativo misto verrà mantenuto in bilancio limitatamente agli interventi cofinanziati dall'UE e dalle Regioni (conto di contabilità speciale 1726 – capitolo 7420, articoli 26, 28 e 29);
- legge n. 289 del 2002[62], art. 86 – nomina di commissario *ad acta*, per la definitiva chiusura degli interventi infrastrutturali di cui all'articolo 32 della legge 14 maggio 1981, n. 219, nelle aree della Campania, Basilicata, Puglia e Calabria, con decreto del Ministro delle attività produttive, per provvedere alla realizzazione in regime di concessione di ogni ulteriore intervento funzionalmente necessario al completamento del programma di opere già individuate e la cui progettazione risulti già affidata alla data del 28 febbraio 1991. Il commissario provvede altresì alla realizzazione degli interventi resi necessari da eventi naturali eccezionali e riferiti ad opere non ancora consegnate in via definitiva al destinatario finale, nonché alla consegna definitiva delle opere collaudate agli enti destinatari preposti alla relativa gestione.

Come accennato in premessa con riguardo alla riconduzione al bilancio dello Stato delle disponibilità delle gestioni non riconosciute come fondi di rotazione, non sono stati riscontrati ulteriori versamenti all'entrata del bilancio. Risultano tuttavia versati, nel corso del 2005, sugli appositi conti di tesoreria centrale dello Stato le giacenze di alcuni fondi rotativi gestiti da SIMEST S.p.A. e FINEST S.p.A..

Si è dunque ancora in attesa del rientro, con versamenti all'entrata del bilancio dello Stato, delle somme non utilizzate, in economia, a conclusione dei progetti finanziati con risorse della legge 21 marzo 2001 n. 81, giacenti sui conti della Fiera del Levante Servizi Srl, dell'Unione delle Camere di commercio, industria, agricoltura e artigianato, dell'Istituto nazionale per il commercio estero e dell'INFORMEST – Centro di Servizi per la cooperazione

[60] Legge 17 febbraio 1982, n. 46.
[61] Legge 19 dicembre 1992, n. 488.
[62] Normativa di riferimento: legge 27 dicembre 2002, n. 289 – Legge Finanziaria 2003.

economica internazionale, con la conseguente successiva estinzione dei relativi conti correnti di tesoreria.

Anche con riferimento alla gestione degli "Interventi nelle aree industriali ai sensi degli artt. 21 e 32 della legge n. 219 del 1981", non risulta ancora definito l'esito della disponibilità di 365.273,39 euro presente, per ordinativi inestinti, sul conto di contabilità speciale 1728, afferente alla chiusura del relativo Rendiconto.

4.5. Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

4.5.1. Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al Fondo sociale europeo[63].

Il Fondo di rotazione è stato istituito per favorire l'accesso al Fondo sociale europeo ed al Fondo regionale europeo dei progetti di formazione finalizzati a specifiche occasioni di impiego. Il d.l. n. 148 del 1993, art. 9, convertito, con modificazioni, nella legge n. 236 del 1993, ha disposto il versamento nel "Fondo" di tutte le risorse destinate al finanziamento della formazione professionale. Trattasi di un fondo misto.

La legge n. 549 del 1995, art. 1, comma 72 ha trasferito, dal 1° gennaio 1996, quota parte delle entrate del "Fondo", che derivano da versamenti da parte dell'INPS, al Fondo di rotazione per le politiche comunitarie (art. 5 della legge n. 183 del 1987), per essere utilizzate per il cofinanziamento del Fondo sociale europeo.

Con dPCM del 16 gennaio 2002 sono state riconosciute le caratteristiche proprie di fondi di rotazione per il Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al F.S.E., limitatamente alla gestione degli interventi finanziati con fondi INPS, nonché di quelli finanziati dall'UE e/o dalle Regioni.

Questo è il primo esercizio per il quale l'Amministrazione ha inviato tempestivamente gli atti, unitamente ad una relazione che illustra l'attività svolta, che si è indirizzata verso la informazione e la comunicazione sulle politiche nazionali e comunitarie in materia di orientamento, formazione ed inserimento lavorativo.

Le entrate ordinarie sono costituite dal versamento, con periodicità trimestrale, da parte dell'INPS, su apposito c/c infruttifero aperto presso la Tesoreria centrale, delle maggiori entrate derivanti dall'aumento dell'aliquota del contributo integrativo dovuto per l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 160 del 1975. Inoltre, altre entrate derivano dal trasferimento degli stanziamenti iscritti sui cap. 8055 e 8056 dello stato di

[63] Normativa di riferimento: legge n. 845 del 1978, art. 25 - legge quadro in materia di formazione professionale.

previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al fine di assicurare la continuità operativa delle attività previste dagli artt. 2 e 18 della legge n. 845 del 1978. Ulteriori risorse sono affluite a seguito dei finanziamenti del Fondo Sociale Europeo destinati alle attività di formazione professionale e degli interessi attivi maturati sulle somme depositate in c/c presso l'istituto di credito incaricato di svolgere il servizio di cassa.

La gestione si è chiusa al 31 dicembre 2005 con un avanzo di amministrazione di 730 milioni ed un fondo cassa di circa 2.087 milioni.

4.5.2. Fondo di rotazione per il finanziamento dei datori di lavoro che realizzano nei luoghi di lavoro servizi di asili nido e micro-nidi.

L'art. 1, comma 91 della Legge Finanziaria 2003 ha istituito, con uno stanziamento di 10 milioni, un fondo di rotazione per il finanziamento di asili nido. Tale gestione non è mai stata operativa.

4.6. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

4.6.1. Progetto operativo multiregionale "Ambiente 94/99" e progetto operativo difesa del suolo "Atas 2000/2006".

Il Progetto operativo multiregionale "Ambiente 1994/1999" è finanziato con contributi comunitari F.E.S.R. – sottoprogramma IV – Misura 4.1 Codice ARINCO n. 97.

Il progetto è stato chiuso dalla Commissione europea nel 2004.

Il Progetto operativo difesa del suolo "Atas 2000/2006"[64] - "Programma operativo assistenza tecnica ed azioni di sistema", è inserito nel Quadro comunitario di sostegno - Obiettivo I".

La Direzione Generale Difesa Suolo è responsabile di due progetti: il progetto PODIS (Progetto operativo difesa suolo), che rientra nel programma nazionale di assistenza tecnica e azioni di sistema PON–ATAS, finanziato con risorse del FESR e del FSE, e il progetto Si.Ca.Ri., relativo al Sistema cartografico di riferimento.

Le risorse finanziarie per entrambi i progetti confluiscono indistintamente su un'unica contabilità speciale, n. 2851.

L'apertura di questa contabilità speciale vincolata è stata autorizzata nel 1999 in base alla legge n. 179 del 2002, recante disposizioni in materia ambientale, che, all'art. 27, dispone la realizzazione di un piano straordinario di telerilevamento ad alta precisione attraverso la

[64] Normativa di riferimento: legge n. 185 del 1987, art. 5; DPR n. 568 del 1988, art. 10.

sottoscrizione di un Accordo di programma con il Ministero della difesa e la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della protezione civile. Il progetto è finanziato con risorse provenienti dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio versate sul conto aperto a favore del funzionario delegato, responsabile della gestione coordinata e integrata dei finanziamenti relativi al progetto "Sistema cartografico di riferimento", presso la tesoreria provinciale dello Stato di Firenze e prorogata fino alla completa realizzazione del progetto, prevista per fine 2006. La rendicontazione di tale contabilità segue le norme generali del regolamento di contabilità generale dello Stato, come rivisitate dal d.P.R. n. 367 del 1994.

Il progetto PODIS, invece, si articola nelle misure di assistenza tecnica, a valere sulle risorse del FESR, e nelle misure concernenti le azioni di sistema - adeguamento di strutture e personale impegnati in attività inerenti i fondi strutturali, a valere sulle risorse del FSE. L'autorità di gestione del PON ATAS si identifica nel Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari (dip. Politiche di sviluppo e di coesione del Ministero dell'economia e delle finanze) per quanto concerne la misura 1.2 "Azioni di assistenza tecnica e supporto operativo per l'organizzazione e la realizzazione delle attività di indirizzo, di coordinamento e orientamento delle Amministrazioni centrali non titolari di PON, ma con competenze trasversali, di attuazione e/o coordinamento/indirizzo", e la misura 1.4 "Azioni di comunicazione, informazione e pubblicità".

Le funzioni connesse alle attività di gestione e controllo riguardo la misura 2.2 "Sviluppo e adeguamento delle strutture e del personale impegnati, con funzioni diverse, nelle attività di programmazione, coordinamento, gestione, sorveglianza e controllo dei programmi dei Fondi strutturali" sono attualmente esercitate dal Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri – UFPPA.

La procedura per l'attribuzione delle risorse finanziarie nazionali e comunitarie, come disposto dal Complemento di programmazione del PON – ATAS – versione giugno 2005, prevede una gestione diretta da parte dell'Amministrazione titolare delle risorse, tramite propri capitoli di spesa o apposite contabilità speciali, a cui l'IGRUE versa le relative somme, nel limite stabilito dalla competente Autorità di pagamento. Con decreto del Ministro dell'Ambiente n. DT/2003/00199 del 21 ottobre 2002, è stata attivata tale gestione diretta, che assegna al competente direttore generale l'assunzione degli impegni di spesa sul capitolo 8100 e l'emanazione dei successivi accreditamenti sul conto già esistente di contabilità speciale n. 2851, vincolato, però, alla gestione del SiCaRi.

Da quanto descritto la natura di fondo di rotazione può essere attribuita soltanto alla gestione PON ATAS, rendicontata annualmente alla Corte dall'IGRUE nell'ambito del

Rendiconto finanziario del "Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie". Peraltro, si osserva che sulla medesima contabilità speciale sono trasferite risorse finanziarie che hanno destinazioni e finalità diverse.

Pertanto, per garantire maggiore chiarezza alla gestione, l'Amministrazione ha chiesto l'apertura di una specifica contabilità speciale presso la tesoreria per la gestione del progetto PODIS, sulla quale far affluire le risorse attualmente destinate alla realizzazione del progetto stesso, nonché i successivi accreditamenti da parte dell'IGRUE, (Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione Europea), separata dalla contabilità vincolata per la realizzazione del progetto Sistema Cartografico di Riferimento.

Capitolo VI

La gestione del Patrimonio dello Stato

1. Il quadro conoscitivo delle competenze in materia di gestione del Patrimonio dello Stato.
2. L'applicazione dell'art. 14 del decreto legislativo n. 279 del 1997 e del SEC'95.
3. Analisi della normativa finalizzata al raggiungimento degli obiettivi di dismissione e di privatizzazione.
4. Riflessi sulla consistenza complessiva del patrimonio dello Stato delle disposizioni per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.
5. Le vendite a trattativa privata a FINTECNA e le altre effettuate dall'Agenzia del demanio.
6. La Patrimonio dello Stato S.p.A..
7. La gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata.
8. Gli effetti della gestione del Fondo immobili pubblici ed il conferimento di immobili alla CONI servizi S.p.A..
9. Il conto patrimoniale delle Amministrazioni pubbliche ed il piano strategico delle privatizzazioni 2005-2008.
10. Analisi dei dati relativi ai canoni demaniali.
11. Le risultanze del Conto patrimoniale dello Stato per l'esercizio 2005.

1. Il quadro conoscitivo delle competenze in materia di gestione del Patrimonio dello Stato.

Lo svolgimento delle analisi relative al conto del Patrimonio, del quale è visibilmente cresciuta l'incidenza sulle strategie e sugli assetti di finanza pubblica e delle cui risultanze è stata segnalata in sede parlamentare la particolare attenzione dell'opinione pubblica, postula l'elaborazione di una serie di elementi informativi che siano utili ad orientare le valutazioni politiche in ordine alla proficuità ed alla convenienza delle scelte gestionali, anche in relazione

alle iniziative di privatizzazione ed alle operazioni di dismissione dei beni del patrimonio dello Stato.

La valutazione degli effetti complessivi di tali operazioni richiede, oltre alla definizione di un quadro conoscitivo della consistenza complessiva del patrimonio dello Stato e delle sue forme di utilizzazione, una analisi dei criteri adottati per l'aggiornamento dei valori dei relativi beni ceduti o venduti ed una quantificazione degli effetti che le dismissioni hanno avuto per le casse statali. Per una ampia analisi su tali operazioni si rinvia alla relazione sull'attività di cartolarizzazione, approvata dalla Sezione del controllo sulla gestione delle Amministrazioni centrali dello Stato con delibera n. 4 del 31 marzo 2006 e trasmessa al Parlamento.

1.1. Il processo di dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato, avviato negli ultimi anni, ha cercato di arginarne il progressivo declino con interventi normativi diretti a consentire una completa conoscenza del patrimonio immobiliare[1] e della sua realtà gestionale ed a supportare le scelte di dismissione per la riduzione dello *stock* del debito.

Tra i recenti interventi normativi occorre ricordare il d.P.R. 13 settembre 2005, n. 296, con il quale è stato approvato il regolamento concernente i criteri e le modalità di concessione in uso e in locazione dei beni immobili appartenenti allo Stato sui cui effetti si riferirà nei prossimi esercizi.

1.2. Nella gestione in senso economico del patrimonio immobiliare dello Stato risultano ampliati, nel corso degli ultimi anni, il ruolo ed il numero dei soggetti istituzionali coinvolti, con compiti connessi ed in parte sovrapposti tra di loro.

Anzitutto, il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato cura, tradizionalmente, la compilazione del Rendiconto generale, nelle due componenti, del conto del Bilancio e del conto del Patrimonio, raccordandone le risultanze finali; il Dipartimento del tesoro ha il compito di ottimizzare il patrimonio immobiliare pubblico secondo criteri finalizzati alla gestione congiunta e dinamica dell'attivo e del passivo.

1.3. Oltre ai compiti attribuiti ai predetti soggetti istituzionali, i recenti interventi normativi ne hanno affidato altri, di significativa rilevanza, alla Patrimonio dello Stato S.p.A. ed all'Agenzia del demanio.

[1] All'Agenzia del Demanio è stato affidato, in applicazione delle disposizioni contenute nel decreto legge n. 102 del 9 maggio 2003, il compito di procedere alla ricognizione del patrimonio immobiliare statale.

La Patrimonio dello Stato S.p.A. è stata istituita, ai sensi dell'art. 7, comma primo, della legge 15 giugno 2002 n. 112, di conversione del decreto legge n. 63 del 15 aprile del 2002, per provvedere alla valorizzazione, gestione ed alienazione del patrimonio dello Stato nel rispetto dei requisiti e delle finalità propri dei beni pubblici[2]; la stessa disposizione aveva previsto, nella prospettiva di un massiccio trasferimento di beni dallo Stato, che il conto consuntivo della predetta società fosse allegato al conto generale del patrimonio, nel quale dovevano essere riportati, in un quadro complessivo, elementi e dati del conto consolidato del bilancio statale da sottoporre al controllo della Corte nell'ambito delle procedure di esame della regolarità del rendiconto generale dello Stato: dati composti dai valori dei beni, dal reddito prodotto, dagli aumenti richiesti, dalle spese sostenute per la valorizzazione e dalle entrate da dismissioni.

La possibilità di trasferimento dei beni alla predetta società[3] ha avuto, nel corso degli anni, una applicazione limitata: nel 2004 le erano stati ceduti 11 beni immobili, costituiti da ex carceri e nel 2005 non risultano effettuati ulteriori trasferimenti; appare opportuna una rimeditazione delle motivazioni che ne giustificano l'esistenza ovvero la risoluzione delle cause che ne hanno finora frenato l'utilizzo secondo il modello prima descritto.

Per le operazioni di cessione dei beni alla predetta società un ruolo significativo è stato svolto dall'Agenzia del territorio che, in applicazione del d.m. 17 febbraio 2004, ha effettuato stime per 39 cespiti, attribuendo valori che, per una serie di motivazioni connesse alle situazioni dei singoli beni, sono risultati inferiori a quelli di mercato.

---

[2] La Patrimonio dello Stato S.p.A. ha ampliato in sede statutaria il proprio ambito di intervento attribuendosi il potere di valorizzare, gestire ed alienare anche beni di altri soggetti pubblici, dunque non trasferiti alla propria titolarità (art. 4, lett. g dello statuto), ed il potere di acquistare e cedere, a condizioni di mercato, beni di terzi "funzionali al raggiungimento dei fini sociali "(art. 4, lett.h dello statuto).
La Patrimonio S.p.A. può procedere ad operazioni di cartolarizzazione ai sensi della legge n. 410/2001, secondo la quale il patrimonio immobiliare pubblico può essere ceduto a società veicolo costituite dal Ministero dell'economia che hanno ad oggetto la realizzazione di una o più operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare dello Stato e degli altri enti pubblici.
Lo svolgimento di tali attività definisce l'oggetto sociale e la possibilità di acquisire diritti su beni immobili pubblici secondo le modalità e i valori di trasferimento indicati nel decreto del Ministro dell'economia e delle finanze; il potere di effettuare operazioni di cartolarizzazione ai sensi della legge n. 410 del 2001 e la possibilità di trasferire i propri beni e diritti esclusivamente a titolo oneroso alla società "Infrastrutture s.p.a." istituita dall'art. 8 della stessa legge.
E' previsto che il trasferimento dei beni alla società avvenga senza modificazione del relativo regime giuridico e senza incidere sui vincoli eventualmente gravanti sui beni trasferiti o sui diritti di godimento spettanti a terzi in quanto la tutela dell'interesse pubblico, nella gestione dei beni dello Stato va garantita anche quando vengano conferiti i compiti gestionali ad un soggetto di natura privata (ma necessariamente in mano pubblica) di beni demaniali e di quelli del patrimonio indisponibile, con un espresso rinvio agli articoli 823 e 829 primo comma del codice civile, con conseguente inalienabilità.

[3] Il trasferimento dei beni può essere operato "con le modalità per gli effetti previsti dall'art. 3, commi 1,16,17, 18 e 19" del d.l. n. 351 del 2001, convertito con legge n. 410 del 2001, secondo le modalità e i valori di trasferimento con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

All'Agenzia del demanio, ente pubblico economico[4], sono stati attribuiti (art. 65 del d.lgs n. 300 del 1999; art. 2 dello statuto, approvato con d.m. del 28 gennaio 2004) tutti i compiti relativi all'amministrazione dei beni immobili dello Stato, comprensivi della gestione dei programmi di vendita ordinaria (legge n. 311 del 2004), delle operazioni connesse agli sconfinamenti (art. 5 *bis* della legge n. 212 del 2003), del trasferimento a titolo gratuito agli enti locali degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (legge n. 311 del 2004), della cartolarizzazione di immobili pubblici (art. 3, comma 1, legge n. 410 del 2001), della dismissione del patrimonio immobiliare pubblico (art. 11 ***quinquies*** del d.l. n. 203 del 2005, convertito con legge n. 248 del 2005), della gestione dei beni confiscati.

1.4. I compiti in materia di stime sono stati ripartiti con atto d'intesa del 9 agosto 2001 tra Agenzia del demanio e Agenzia del territorio, con intestazione alla prima delle competenze estimali su immobili non appartenenti al patrimonio dello Stato, "ivi compresa la formulazione del necessario parere di congruità", per quanto concerne le valutazioni connesse al rilascio del nulla osta alla spesa, ove previsto, per acquisti e locazioni passive di beni immobili.

Per lo svolgimento delle procedure di valorizzazione[5] e di censimento del patrimonio immobiliare pubblico l'Agenzia si è avvalsa della consulenza della Demanio servizi S.p.A.; i risultati del censimento, che ha riguardato esclusivamente la ricognizione della consistenza fisica dei beni senza attribuzione dei valori, appaiono lontani dall'obiettivo di definire gli elementi informativi indispensabili per consentire una gestione strategica del patrimonio dello Stato, dei costi di detenzione e dei benefici dell'eventuale alienazione.

Per lo svolgimento dei compiti attribuiti il comma 479 della legge 23 dicembre 2005 n. 266 ha riconosciuto l'operatività, nell'ambito dell'Agenzia, di una commissione per la verifica di congruità delle valutazioni tecnico - economico - estimative delle vendite, permute, locazioni, concessioni, acquisti di immobili, rilascio di nulla osta per locazioni passive, con problemi di raccordo con i compiti attribuiti all'Agenzia del territorio[6]; nel 2005 l'attività della commissione, già operante all'interno dell'Agenzia[7], ha portato a rilevare una differenza in più

[4] Si rileva la non iscrizione nel conto del Patrimonio del fondo di dotazione dell'Agenzia del demanio.

[5] L'attività di valorizzazione economica dei beni in gestione destinati alla vendita o alla concessione di lungo periodo ha maturato un valore pari a 132 milioni

[6] Sui profili organizzativi al capitolo concernente il Ministero dell'economia e delle finanze di questa Relazione.

[7] La commissione di "congruità" era stata in precedenza istituita in via amministrativa con determinazione del Direttore Generale dell'Agenzia del demanio ed è stata legislativamente autorizzata.

di 11 milioni e 393 mila tra i canoni di locazione proposti dalle Amministrazioni e quelli ritenuti congrui dalla medesima commissione[8], che ha tenuto conto dei valori di mercato[9].

Le sovrapposizioni e commistioni[10] di compiti tra Agenzia del demanio - la quale supporta il Ministero dell'economia e delle finanze per l'individuazione dei beni da trasferire - e la Patrimonio dello Stato S.p.A. hanno portato alla stipula di un protocollo di intesa (16 maggio 2003) nel quale all'ente è riconosciuto il ruolo di gestore in senso lato del patrimonio immobiliare dello Stato ed alla società il ruolo di *advisor* finanziario[11]. A seguito dell'applicazione in senso restrittivo, della disposizione relativa al trasferimento alla società in questione dei beni destinati alla vendita, individuati con il supporto dell'Agenzia del demanio, è derivato un progressivo abbandono del progetto originario, di cui alla legge n. 63 del 2002, che prevedeva l'affidamento alla Patrimonio dello Stato S.p.A. di compiti pressoché esclusivi nel processo di valorizzazione, gestione ed alienazione del patrimonio immobiliare dello Stato; da tale applicazione è conseguita la perdita di significatività della previsione di un conto consolidato del bilancio statale, composto anche da quello della società stessa, da sottoporre al controllo della Corte in sede di esame del rendiconto generale dello Stato.

Ha acquistato, invece, maggiore importanza il rapporto di collaborazione della medesima società con il Dipartimento del tesoro, disciplinato con convenzione stipulata nel corso del giugno 2004 e valida fino al 31 dicembre 2005, che ha portato ad uno studio del conto generale del Patrimonio dello Stato, con predisposizione di un "Conto patrimoniale delle Amministrazioni pubbliche- stime 2001-2003" e di un "piano strategico delle privatizzazioni".

---

[8] L'importo complessivo delle maggiori somme previste a seguito del parere di congruità della predetta commissione, per i 6 anni di durata della locazione, è stato pari a 68.357.355,90 euro.

[9] Occorre ricordare che tra le caratteristiche principali del parere di congruità c'è la garanzia del costante riferimento ai correnti valori di mercato e che per risparmio dello Stato si intende la differenza, qualora esistente, tra l'offerta di locazione o vendita di un bene da parte del proprietario e l'effettivo canone o valore dello stesso sul mercato, tenendo conto di tutte le sue caratteristiche intrinseche ed estrinseche.

[10] Nel Consiglio di Amministrazione della società Patrimonio dello Stato S.p.A. è prevista la partecipazione del Direttore generale dell'Agenzia del demanio.

[11] Le principali responsabilità dell'Agenzia del demanio riguardano:

a) la definizione delle iniziative;
b) i contatti iniziali con gli altri attori delle iniziative;
c) la strutturazione iniziale delle iniziative, in collaborazione con la società Patrimonio;
d) le attività di *due diligence* tecnica ed amministrativa sui beni interessati;
e) la predisposizione di programmi e progetti urbanistici ed edilizi;
f) lo sviluppo dei piani delle attività e la gestione dei beni interessati.

Quelle della Patrimonio dello Stato riguardano:

a) la collaborazione con l'Agenzia del demanio nella strutturazione iniziale delle iniziative;
b) la definizione dei modelli finanziari opportuni;
c) l'analisi degli effetti sul bilancio pubblico e sui profili EUROSTAT;
d) la definizione dei conseguenti piani finanziari;
e) l'individuazione dei soggetti privati interessati;
f) lo sviluppo degli aspetti finanziari e dell'eventuale contrattualistica collegata.

Pur con le riserve espresse nelle precedenti relazioni in ordine all'incompleta dimostrazione dei criteri adottati per i valori di stima indicati nel conto ed alle carenti indicazioni per la parte passiva del conto del patrimonio, i predetti documenti possono costituire un tentativo di rappresentazione contabile degli elementi che costituiscono il patrimonio delle Amministrazioni pubbliche in base a standard riconosciuti a livello internazionale.

1.5. Un ruolo significativo nella strategia delle vendite di beni immobili dello Stato è stato svolto dalla FINTECNA, società a totale partecipazione statale, che è stata destinataria di vendite in blocco a trattativa privata, a seguito di decretazioni d'urgenza (decreto legge n. 282 del 2002; decreto legge 30 settembre 2003 n. 269, convertito con legge 24 novembre 2003 n. 326; decreto legge 30 settembre 2005 n. 203, convertito con legge 2 dicembre 2005 n. 248) relative a tre operazioni di vendita di beni immobili, con contabilizzazione di incassi prima della scadenza dell'anno, per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Non è possibile dare un giudizio complessivo sulla convenienza economica per lo Stato di tali operazioni; tuttavia, dagli elementi raccolti risulta evidente il vantaggio immediato per le casse dello Stato in relazione alla contabilizzazione di operazioni di entrata erariale ai fini del rispetto degli obblighi di finanza pubblica, così come per la società FINTECNA, la quale, una volta definito l'iter urbanistico propedeutico alla valorizzazione degli immobili acquistati, ha previsto significativi ricavi dalla vendita dei beni stessi.

2. L'applicazione dell'art. 14 del decreto legislativo n. 279 del 1997 e del SEC'95.

E' stata finora data una applicazione parziale all'art. 14 del decreto legislativo n. 279 del 1997 che, nell'ambito della ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato, aveva previsto l'introduzione di una classificazione del conto generale del Patrimonio di maggiore significatività con riferimento all'economicità della gestione patrimoniale, attraverso l'individuazione di beni suscettibili di utilizzazione economica, secondo la tipologia indicata nella tabella C allegata al predetto decreto legislativo.

Nel mese di aprile 2002 il Ministero dell'economia e delle finanze aveva dettato disposizioni dirette sia a ristrutturare la rendicontazione della gestione del patrimonio, con conseguente revisione, integrazione e modificazione dei conti generali, sia a realizzare una dimostrazione in contabilità patrimoniale dei dati fisici, del valore, delle variazioni annuali e delle relative cause, della redditività del patrimonio.

A tale previsione non ha, tuttavia, fatto seguito a distanza di anni una compilazione completa ed esaustiva dei modelli contabili riguardanti la classificazione dei beni per categorie;

difatti, sono stati compilati, per la prima volta nel 2005, soltanto alcuni modelli riepilogativi relativi ai beni mobili che, tuttavia, non consentono una chiara evidenziazione delle risultanze complessive di tale categoria di beni[12].

L'omessa completa applicazione delle voci, previste nel citato decreto legislativo ed ancora prima nel SEC'95, compromette la significatività del conto del Patrimonio dello Stato[13] e la stessa raffrontabilità con i corrispondenti conti degli altri Paesi europei[14].

Resta ferma, inoltre, l'esigenza, già segnalata nelle precedenti relazioni, della costruzione di un conto economico dell'Amministrazione dello Stato, che consenta analisi dirette alla misurazione dei rendimenti dell'azione amministrativa e permetta di raccordare le scritture del rendiconto generale dello Stato con il sistema dei conti di contabilità economica nazionale.

I dati esposti nel conto, privi di indicazioni illustrative e di elementi informativi, non sono idonei a fornire un quadro finale chiaro, conclusivo e completo, delle operazioni connesse alla gestione patrimoniale; l'esigenza conoscitiva complessiva dei risultati della gestione patrimoniale è frustrata, da una parte, dall'evidente approssimazione con la quale l'Amministrazione è in grado di valutare la redditività e il costo di detenzione degli immobili, e, dall'altra, dal disordine gestionale che emerge, per quanto riguarda il patrimonio immobiliare dei maggiori enti previdenziali, anche dalle più recenti relazioni della Sezione di Controllo sugli Enti della Corte dei conti.

A tal proposito va, invece, positivamente sottolineato come, anche quale conseguenza dell'esperienza compiuta con le prime operazioni di cartolarizzazione, a partire dal 2003 il Ministero dell'economia e delle finanze ha avviato uno studio di fattibilità per la realizzazione di un conto patrimoniale del settore pubblico che, pur con le riserve e le puntualizzazioni

---

[12] Nell'attuale classificazione dei beni materiali prodotti, con riferimento ai beni mobili per il 2005 su 56,3 miliardi sono classificati "in via residuale" circa 35 milardi.

[13] A limitare la significatività del conto contribuisce l'assenza, tra gli allegati, delle poste patrimoniali passive pur previste secondo la classificazione del SEC'95 e da definire in sede EUROSTAT, delle riserve matematiche del sistema pensionistico dei dipendenti statali, ed i deficit degli enti previdenziali per la prevista insufficienza delle riserve matematiche, in conseguenza del sistema normativo italiano che pone a carico dello Stato la differenza; non risultano ancora avviati i necessari studi ed approfondimenti in sede ministeriale propedeutici all'individuazione delle metodologie di calcolo delle predette riserve e delle relative iscrizioni nella parte passiva del conto.

[14] Voci non compilate nel conto del Patrimonio per il 2005:

ATTIVITA' FINANZIARIE

1. Oro e argento monetario
2. Diritti speciali di prelievo
3. Biglietti, monete e depositi
4. Titoli diversi dalle azioni esclusi gli strumenti finanziari derivati
5. Quote dei fondi di investimento

ATTIVITA' NON FINANZIARIE NON PRODOTTE

6. Beni immateriali non prodotti (brevetti, contratti trasferibili, avviamento di attività commerciali, altri beni immateriali non prodotti)

PASSIVITA' FINANZIARIE

7. RISERVE TECNICHE DI ASSICURAZIONE (Riserve tecniche dei fondi di pensione)

esposte nelle precedenti relazioni della Corte, potrebbe consentire, nel lungo periodo, una migliore gestione del patrimonio pubblico, anche con l'abolizione di rendite e sacche di inefficienza.

3. Analisi della normativa finalizzata al raggiungimento degli obiettivi di dismissione e di privatizzazione.

3.1. Sulla necessità di imprimere alla gestione del patrimonio dello Stato i caratteri dell'economicità e dell'efficienza, la Corte ha più volte osservato, nelle precedenti relazioni, che il processo di revisione delle forme di utilizzazione dei beni immobili dello Stato impone una individuazione esaustiva e completa della loro consistenza e di un quadro aggiornato del loro rendimento e dei relativi costi.

La strategia di valorizzazione del Patrimonio dello Stato, iniziata nel 1992 con l'indicazione tra gli obiettivi primari della manovra di bilancio della gestione produttiva dei beni pubblici, si è sviluppata in modo compiuto nel Documento di Programmazione Economico-Finanziaria 2003-2006; in tale documento si osservava come, a fronte di un debito pubblico molto ingente, lo Stato possedeva un patrimonio materiale e immateriale di grandi dimensioni, di cui solo una parte contabilizzata nel conto generale del patrimonio ed a prezzi spesso inferiori a quelli di mercato, e gestito, inoltre, in modo poco efficiente.

Tale strategia si era sviluppata già nel 2004 con la previsione di interventi normativi diretti alla vendita di beni immobili per la riduzione del debito e con la ripresa delle privatizzazioni, accompagnata da un vasto programma di valorizzazione delle attività patrimoniali, attraverso la previsione della loro cessione a soggetti esterni alla Pubblica Amministrazione.

Nel 2005 si è affermata l'esigenza di una corretta conoscenza ed allocazione delle attività patrimoniali (cassa, concessioni, immobili, infrastrutture materiali ed immateriali, crediti, partecipazioni azionarie) per una più efficiente gestione delle passività dello Stato; tale esigenza è stata corroborata dall'elaborato di un conto patrimoniale delle Amministrazioni pubbliche nel quale è stato evidenziato un valore dell'attivo dello Stato superiore a quello del passivo, con una quota rilevante di attività liquide.

E' stato, inoltre, predisposto un conto patrimoniale del settore pubblico, a supporto della pianificazione strategica e di governo delle dismissioni, diretto a consentire una gestione congiunta di attivi e passivi e, in particolare, l'incremento dell'efficienza e della redditività dell'attivo dello Stato nonchè ad ottenere rendimenti superiori al costo del debito.

Grazie alla manovra di aggiustamento e sviluppo che si intendeva attuare con la Legge Finanziaria 2005, con un eventuale provvedimento collegato e con le operazioni di privatizzazione, di cessione di crediti e di immobili ed altri attivi per un ammontare complessivo di circa 100 miliardi di euro nel quadriennio 2005-2008, il rapporto debito/Pil era previsto scendere al di sotto del 100 per cento nel 2007.

3.2. Tra le disposizioni dettate dalla legge n. 311 del 2004 (Legge Finanziaria per il 2005) riguardanti dismissioni di beni del patrimonio e del demanio di non rilevante valore, il comma 433 dell'articolo 1 ha previsto l'autorizzazione a favore dell'Agenzia del demanio a vendere a trattativa privata, anche in blocco, le quote indivise di beni immobili, i fondi interclusi ed i diritti reali su immobili di proprietà statale, con prezzo di vendita stabilito secondo criteri e valori di mercato e con cessazione dell'uso governativo e delle concessioni esistenti.

Nel 2005 sono stati stipulati contratti per la vendita di quote indivise, di fondi interclusi e di immobili gravati da diritti reali di godimento (usufrutto, superficie, enfiteusi e servitù) e di garanzia (ipoteca) a favore di terzi per un importo complessivo di 8 milioni 224 mila.

Il successivo comma 434 ha previsto il trasferimento di proprietà, a titolo oneroso, al patrimonio indisponibile dei Comuni di aree appartenenti al patrimonio ed al demanio dello Stato sulle quali i Comuni stessi abbiano realizzato opere di urbanizzazione, con vincolo decennale di inalienabilità; con riferimento a detta disposizione risultano stipulati contratti di vendita di aree per un importo di circa 3 milioni e 675 mila. Le transazioni immobiliari stipulate tra Stato ed enti territoriali non comportano comunque effetti sui saldi del fabbisogno del settore statale e dell'indebitamento netto.

Nei successivi commi 436, 437 e 438 sono disciplinate le vendite di immobili: di valore inferiore a 100.000 euro a seguito di procedura di invito pubblico ad offrire, vendite non soggette al diritto di prelazione degli enti locali territoriali ma a quello degli utilizzatori dei beni in regola con i pagamenti; di valore tra 100.000 e 250.000 dopo la procedura di asta pubblica; di valore superiore a 250.000 a seguito di procedura di asta pubblica, con diritto di prelazione da esercitarsi entro 15 giorni dal ricevimento della comunicazione della determinazione a vendere[15].

La quantificazione delle possibili entrate derivanti dalle cessioni dei singoli beni non è apparsa priva di elementi di incertezza, rilevati dal Servizio bilancio della Camera e condivisi dalla Corte, in mancanza di precisi elementi sui quali fondare le stime dei beni ceduti.

[15] In caso di mancata aggiudicazione (sia a seguito di invito pubblico ad offrire, sia in caso di asta pubblica deserta), tali beni immobili possono essere alienati a trattativa privata.

Per la vendita di tali beni, ritenuti non strategici, l'Agenzia ha stipulato contratti di vendita per 14 milioni e 360 mila euro.

Secondo elementi forniti dalla stessa Agenzia alla data del 31 dicembre 2005 il valore complessivo delle operazioni è di 26 milioni e 260 mila euro[16].

Per quanto concerne i futuri risparmi, il comma 478 dell'art. 1 della Legge Finanziaria 2006 ha stabilito che i contratti di locazione stipulati dalle Amministrazioni dello Stato con privati sono rinnovabili, con una riduzione, a far data dal 1 gennaio 2006, del 10 per cento del canone annuo corrisposto, prevedendo, in caso contrario, che le stesse Amministrazioni dello Stato procedano, alla scadenza contrattuale, alla valutazione di ipotesi allocative meno onerose.

4. Riflessi sulla consistenza complessiva del patrimonio dello Stato delle disposizioni per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

La Sezione del controllo sulla gestione delle Amministrazioni centrali dello Stato con delibera n. 4 del 31 marzo 2006 ha approvato e trasmesso al Parlamento la relazione sull'attività di cartolarizzazione; in tale relazione la Corte ha, tra l'altro, evidenziato che le operazioni di vendita dei beni dello Stato sono state assunte in relazione alla scelta di intervenire per la riduzione dell'indebitamento netto e del debito pubblico senza fare ricorso a strumenti alternativi di politica di bilancio, scelta possibile fino a tutto il 2005, ma non ripetibile per il 2006 a seguito delle più restrittive regole di contabilità esistenti in sede europea.

Le motivazioni delle vendite legate all'esigenza di conseguimento di entrate prima della scadenza dell'esercizio, ai fini del miglioramento dei saldi, sono confermate dalle operazioni di vendite dirette di beni in blocco a FINTECNA, effettuate alla fine dell'esercizio 2005, in concomitanza delle procedure introdotte con l'art. 11 *quinquies* del d.l. 30 settembre 2005 n. 203, convertito con legge 2 dicembre 2005 n. 248.

Inoltre, sono stati posti in luce il minor impatto dell'operazione di vendita diretta, destinata prevalentemente agli inquilini di complessi residenziali sulla base di prezzi non competitivi, rispetto ai previsti effetti sui saldi di finanza pubblica, l'individuazione dei beni da vendere tra quelli di più facile alienazione e la mancanza di effetti positivi di calmieramento dei prezzi sul mercato immobiliare.

Con riferimento alla ricaduta sulla consistenza complessiva del patrimonio dello Stato per il 2005 delle disposizioni volte ad assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza

[16] Risultano contabilizzate sul capitolo 4003 dello stato di previsione dell'Entrata - Entrate per prezzo capitale della vendita di beni immobili dello Stato – versamenti per un importo complessivo di 432,6 milioni, dei quali 360,4 milioni per la vendita in blocco a trattativa privata a FINTECNA di immobili dello Stato e per il resto a seguito della vendita, presumibilmente a cura dell'Agenzia del demanio, di immobili di valore unitario limitato.

pubblica, vi è stato un peggioramento delle risultanze complessive delle operazioni patrimoniali con riflessi sul bilancio connesse ad operazioni di acquisizione di entrate riconducibili a dismissioni immobiliari che hanno, perciò, determinato una conseguente variazione in diminuzione di elementi patrimoniali dello Stato.

Il peggioramento della gestione patrimoniale, pari a 15.213 milioni, è dato dalla differenza tra l'aumento delle attività per 67.583 milioni e l'incremento delle passività per 82.797 milioni; tale peggioramento è riconducibile agli effetti delle operazioni che hanno inciso sul bilancio (-26.254 milioni), agli effetti del disavanzo di bilancio (-8.143 milioni) ed all'aumento negli elementi patrimoniali (19.184 milioni).

Il peggioramento dovuto ad operazioni patrimoniali con riflessi sul bilancio è connesso, principalmente, alla massiccia emissione di buoni del tesoro poliennale, con un aumento del dato finale di 28.273 miliardi, ed ai prestiti esteri, incrementati da 74.866 a 82.408 miliardi (+7.541 miliardi); in parte, l'incremento è connesso ai residui passivi perenti di parte corrente (+5.097 miliardi) ed a quelli in conto capitale (+1.173 miliardi). Inoltre, si è avuta una diminuzione della parte attiva patrimoniale per la vendita della partecipazione residua detenuta nella FIME S.p.A., già in liquidazione, di 161.550 azioni ancora possedute dallo Stato corrispondenti ad una percentuale del 71,8 per cento del capitale e, per la vendita, attraverso una offerta globale del capitale sociale di ENEL S.p.A., limitando la residua partecipazione statale al 21,87 per cento.

5. Le vendite a trattativa privata a FINTECNA e le altre effettuate dall'Agenzia del demanio.

5.1. L'art. 7 del d.l. n. 282 del 2002, convertito con legge n. 27 del 2003, ha previsto l'autorizzazione dell'Agenzia del demanio a vendere a trattativa privata, anche in blocco, i beni immobili appartenenti al patrimonio dello Stato, di cui agli elenchi allegati al decreto stesso.

Con decreto del 10 dicembre 2003 il Direttore generale del dipartimento del tesoro ha autorizzato l'Agenzia del demanio a vendere a trattativa privata in blocco, in base ai valori di mercato, alla società FINTECNA i beni immobili di proprietà dello Stato.

In base alla predetta autorizzazione, sono state effettuate, nel corso degli ultimi anni, tre operazioni di vendita diretta alla FINTECNA di complessi immobiliari per conseguire incassi al fine del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica; la predetta società, a seguito del trasferimento, ha svolto azioni di valorizzazione e commercializzazione dei beni ceduti dirette, a cogliere le opportunità offerte dal mercato, anche con la costituzione di *partnership* con operatori privati.

5.2. Una prima operazione, svoltasi alla fine del mese di dicembre 2002, ha riguardato la vendita di 27 complessi immobiliari già di proprietà dell'Ente tabacchi italiani e di 13 complessi immobiliari dello Stato, tra i quali il palazzo delle Poste di Milano, il complesso delle Torri dell'Eur di Roma, già sede del Ministero delle finanze, i complessi di Tor Pagnotta e di La Rustica in Roma, per un prezzo complessivo di 507,7 milioni[17]. In particolare, il complesso immobiliare delle Torri dell'Eur ha comportato un'entrata per lo Stato di 122,2 milioni; a tale operazione è seguita, sulla base di una procedura competitiva, l'individuazione di investitori privati ed operatori immobiliari e finanziari con attribuzione del valore per 160,8 milioni[18]. I ricavi attesi dalla rimodulazione del progetto di valorizzazione del complesso con la realizzazione di una struttura a prevalente destinazione residenziale sono attestati intorno ai 490 milioni.

Una seconda operazione, nel dicembre del 2003, ha compreso 42 complessi immobiliari, 14 locali e 5 alloggi, per un importo di 322,3 milioni[19].

La terza operazione, svoltasi alla fine del 2005, ha riguardato 22 complessi immobiliari, tra i quali l'ex sede dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, il Palazzo Medici Clarelli in Roma, il Palazzo Litta in Milano, il Palazzo delle Poste in Trieste, alcune caserme per un importo complessivo di 360,3 milioni.

5.3. I complessi immobiliari ceduti alla FINTECNA[20] sono stati suddivisi in tre portafogli in relazione alle modalità di valorizzazione:

- beni da valorizzare con interventi urbanistici (vi rientrano le manifatture ex ETI, i centri servizi non operativi ed altri edifici dismessi) con cambi di destinazione d'uso, interventi urbanistici e collocazione sul mercato con la creazione di partnership

[17] Il meccanismo di determinazione del prezzo di vendita, applicato anche nelle altre operazioni con Fintecna, ha previsto la possibilità di modifica rispetto a quello fissato in convenzione, in base all'eventuale maggiore importo calcolato da terzo esperto esterno nominato di comune accordo tra le parti contraenti.

[18] La FINTECNA, secondo tale progetto, dovrebbe incassare subito il 50 per cento del valore attribuito al complesso immobiliare, un ulteriore 35 per cento in tre anni, mantenendo un investimento nella società veicolo (Alfiere S.p.A.) pari al 15 per cento del valore del complesso.

[19] In particolare, si tratta di un fabbricato in Via Scalo di San Lorenzo in Roma, di un complesso immobiliare in località Tor Pagnotta in Roma, di un complesso immobiliare sito in Scandicci, di un complesso immobiliare sito in Genova, di un complesso immobiliare in Bergamo, di un complesso immobiliare in Pescara, di compendi immobiliari già di proprietà dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato.

[20] La principale commessa nell'ambito delle attività immobiliari è stata quella della gestione delle vendite di dodici mila unità immobiliari non residenziali per conto della SCIP; tale attività è stata svolta insieme al Lazard & c, per mezzo del Consorzio G1.

societaria[21]. Nel periodo 2003- 2005 il portafoglio è stato pari a 427 milioni; di questi 393 milioni appartenenti a FINTECNA; nello stesso periodo è stato collocato sul mercato, tramite partnership o vendite dirette, il 58 per cento del valore di libro del portafoglio per un controvalore di 462 milioni, dei quali 375 milioni di competenza della FINTECNA, con una plusvalenza di 198 milioni di euro, dei quali 141 milioni della predetta società;

- beni da valorizzare con la messa a reddito (complessi immobiliari che erano in uso governativo) riaffittati, a canoni di mercato, alle medesime Amministrazioni[22]. Il portafoglio di tale operazione è stato di 465 milioni, pressoché interamente di FINTECNA; la cessione del 64 per cento del valore di libro dei cespiti, per un controvalore di 368 milioni, ha comportato una plusvalenza di 69 milioni;
- immobili da commercializzare (vi rientrano i terreni industriali e a destinazione agricola o boschiva, i piccoli depositi ex ETI, le unità residenziali in precedenza occupati dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, il portafoglio di unità residenziali libere acquistato da Residenziale immobiliare S.r.l. 2004) con operazioni dirette alla vendita. Il valore di portafoglio è stato complessivamente pari a 191 milioni, dei quali 87 milioni di competenza della FINTECNA; la cessione del 46 per cento del valore di libro, per un controvalore di 115 milioni, con una plusvalenza di 26 milioni.

5.4. L'Agenzia del demanio nel 2005 ha proseguito, ai sensi dell'art. 5 bis della legge 212 del 2003, le iniziative volte all'individuazione delle situazioni di sconfinamento per le quali non era stata presentata domanda nei termini prefissati; tale disposizione ha previsto che le porzioni di aree appartenenti al patrimonio o al demanio dello Stato, con esclusione del demanio marittimo, interessate allo sconfinamento di opere eseguite entro il 31 dicembre 2002 sui fondi attigui di proprietà altrui in forza di licenze o concessioni edilizie, possono essere alienate in favore del soggetto legittimato che ne abbia fatta richiesta; gli incassi derivanti per la regolarizzazione di tali situazioni sono stati pari a 9,9 milioni.

In particolare, nel 2005 sono stati stipulati 1.297 contratti di vendita per sconfinamenti per un valore di 14,8 milioni, dei quali 7,1 milioni sono riferiti a pratiche iniziate nel 2004.

---

[21] Con procedure competitive sono stati selezionati sul mercato i soggetti con i quali sono stati condivisi i rischi e le opportunità della fase di valorizzazione con trasferimento dei complessi immobiliari a veicoli societari dedicati, il cui capitale azionario è suddiviso in quote paritetiche tra FINTECNA e operatori specializzati.

[22] Vi rientrano i grandi complessi immobiliari di Roma Tor Pagnotta, Roma La Rustica, il complesso immobiliare SOGEI S.p.A. di Roma, il centro servizi di Pescara, alcuni immobili dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato a Brescia, Trieste e Messina.

5.5. Nel corso del 2005 l'Agenzia ha avanzato 27 proposte di sdemanializzazione[23] per una superficie complessiva di mq. 856.724,58 e per un valore di 32 milioni e 229 mila.

Inoltre, sono stati sottoscritti 42 decreti di sclassifica per una superficie complessiva di mq. 614.088 e per un valore di 6 milioni circa.

L'Agenzia del demanio ha svolto altresì un monitoraggio dei procedimenti di sclassifica ancora in trattazione al fine di verificare la possibilità di vendita ex art. 5 *bis* della legge n. 212 del 2003, la possibilità di vendita dei "fondi interclusi" e la conclusione dei procedimenti di sdemanializzazione.

Sono stati, inoltre, trasferiti, ai sensi del comma 441 della legge n. 311 del 2004, in proprietà, a titolo gratuito e nello stato di fatto e di diritto in cui si trovavano al momento del trasferimento, circa 36 mila alloggi costruiti in base a leggi speciali ai Comuni nel cui territorio ricadono; sono state effettuate, ai sensi della legge n. 549/95, anche cessioni e transazioni per un valore complessivo di 10,5 milioni.

5.6. L'Agenzia del demanio, sulla base delle indicazioni del Ministero dell'economia e delle finanze, ha individuato, verificandone l'alienabilità dal punto di vista dell'interesse culturale, alcuni beni patrimoniali da trasferire alla Coni servizi S.p.A..

In particolare, sono stati trasferiti alla predetta società 15 immobili, per un valore superiore a 50 milioni, nonché il diritto di usufrutto sulle porzioni demaniali del complesso del Foro Italico in Roma, a completamento delle quote patrimoniali del compendio trasferite nel corso del 2004.

La disponibilità dell'intero compendio immobiliare del Foro Italico dovrebbe consentire alla società stessa di perseguire un progetto unitario di rifunzionalizzazione dell'area olimpica.

6. La Patrimonio dello Stato S.p.A..

6.1. Si è già detto che, nel quadro di una iniziativa diretta a favorire un uso economico del patrimonio, agendo con una graduale riforma delle relative metodologie contabili relative al patrimonio, è stata istituita, ai sensi dell'art. 7, comma primo, della legge 15 giugno 2002 n. 112, di conversione del decreto legge n. 63 del 15 aprile del 2002, la Patrimonio dello Stato S.p.A. per attuare un salto di efficienza nella valorizzazione, gestione ed alienazione del patrimonio dello Stato, nel rispetto dei requisiti e delle finalità propri dei beni pubblici.

---

[23] Nel 2003 e nel 2004 sono stati sottoscritti, rispettivamente, 55 e 85 decreti di sdemanializzazione.

Nella realizzazione di tale missione, i meccanismi propri e tipici della società per azioni dovevano costituire un incentivo particolarmente forte per indurre disciplina e buona gestione di queste attività, creando così il presupposto per la loro migliore valorizzazione.

Il graduale trasferimento dei beni in un'unica Società per azioni avrebbe dovuto assicurare un assetto nel vasto e frammentato patrimonio pubblico, mediante una classificazione funzionale dei beni stessi, e permettere una valutazione del loro valore attuale e dello stato di utilizzo attraverso la raccolta delle informazioni sugli stessi.

6.2. La Patrimonio dello Stato S.p.A. avrebbe dovuto operare con la massima trasparenza per meglio rappresentare i beni, secondo il loro valore, il reddito prodotto dagli stessi, gli aumenti richiesti, le spese per la loro valorizzazione, le entrate derivanti da eventuali dismissioni. L'eventuale cessione a soggetti pubblici o privati di beni conferiti alla società, sarebbe dovuta avvenire secondo procedure improntate a trasparenza ed efficacia nonché a criteri economici propri di una Società per azioni che opera sul mercato. In questo modo sarebbero emersi il valore che si fosse riusciti ad estrarre dai beni e le inefficienze che si fosse riusciti a sanare. L'iniziativa intrapresa avrebbe dovuto anche stimolare gli uffici pubblici al calcolo economico e alla gestione razionale delle risorse pubbliche. Da ultimo, il processo si proponeva di riportare in un ambito economico anche gli scambi di beni e servizi all'interno dell'Amministrazione dello Stato, in modo da fare emergere il costo-opportunità dei singoli beni posseduti e utilizzati dal settore pubblico.

Il trasferimento di beni pubblici a Patrimonio dello Stato S.p.A. non avrebbe inciso sui diversi vincoli che ne tutelano il carattere storico, artistico e paesaggistico; i beni demaniali che fossero stati trasferiti alla detta società avrebbero continuato ad essere assoggettati al regime giuridico che li caratterizzava inizialmente; sarebbero stati, quindi, inalienabili, come previsto dall'articolo 823 del codice civile.

Infine, il CIPE avrebbe avuto il compito di definire le direttive di massima sugli indirizzi strategici della Società, che sarebbero stati, quindi, il frutto del coordinamento tra i ministeri competenti, in particolare del Ministro per i beni e le attività culturali e del Ministro dell'ambiente e tutela del territorio.

Con la costituzione di Patrimonio dello Stato S.p.A. si sarebbe dovuta avviare una riforma strutturale del nostro sistema economico che sarebbe andato nella direzione di una gestione più trasparente ed economica dell'attivo dello Stato.

6.3. La strategia della Patrimonio dello Stato S.p.A. è stata richiamata nel DPEF 2004-2007: il profilo di discesa del debito veniva collegato sia all'adozione di misure correttive, permanenti o temporanee, aventi effetto sul fabbisogno e sul debito (e, in taluni casi, quali la vendita di immobili, anche sull'indebitamento netto), sia ad una ripresa delle privatizzazioni, "accompagnata ad un vasto programma di valorizzazione e messa a frutto degli attivi, anche attraverso la loro cessione a soggetti esterni alla Pubblica amministrazione".

Nel DPEF 2005-2008, invece, veniva in qualche modo aggiornato il quadro strategico fornito due anni prima dal documento 2003-2006.

Si partiva dalla constatazione che il servizio del debito, corrispondente nel 2003 al 5,3 per cento del Pil, era significativamente superiore a quello medio dell'area euro, pari al 3,5 per cento, costituendo un onere che era vitale ridurre per offrire più servizi ed abbassare le imposte a parità di saldi di bilancio. Tanto più che un eventuale aumento dei tassi d'interesse avrebbe fatto ancora più gravare il relativo onere sulle risorse necessarie per lo sviluppo dell'Italia.

La strategia legata a tale progetto non ha conseguito, peraltro, gli obiettivi prefissati, al punto che nel 2005 non risultano trasferiti beni alla Patrimonio S.p.A., il cui ruolo è stato posto in secondo rilievo di fronte all'iniziative di vendita diretta dei beni dello Stato che il legislatore ha attribuito all'Agenzia del demanio.

6.4. Alla luce di quanto evidenziato l'attività della Patrimonio dello Stato S.p.A. si è limitata all'avvio di uno studio finalizzato a rendere più efficiente la gestione del patrimonio dello Stato. In collaborazione con il Dipartimento del tesoro, ha elaborato un conto patrimoniale delle Amministrazioni pubbliche nel quale è stato posto in evidenza un valore dell'attivo superiore a quello del passivo, con una quota consistente di attività liquide. La valorizzazione e razionalizzazione del patrimonio pubblico, realizzate con criteri di efficienza ed equità, oltre che finanziari, avrebbero consentito, quindi, di introdurre misure temporanee di correzione senza far gravare tutto "l'aggiustamento" sul bilancio.

6.5. Il "Conto patrimoniale del settore pubblico", utile documento di pianificazione strategica e di governo del processo di dismissioni, era finalizzato alla gestione congiunta di attivi e passivi del settore pubblico sulla base di alcuni principi generali che includevano:

- il criterio finanziario, ovvero aumentare l'efficienza e la redditività dell'attivo dello Stato al fine di ottenere rendimenti superiori al costo del debito;
- il criterio della sostenibilità, ovvero massimizzare la funzione di utilità collettiva intertemporale, con il vincolo che essa fosse non decrescente per ogni generazione

futura. In altre parole, la politica di dismissione ai privati è una politica ottimale di redistribuzione della ricchezza collettiva solo se comporta una valorizzazione dell'attivo attraverso una gestione più efficiente dei beni, una liberalizzazione dei settori privatizzati e se il frutto della cessione viene reinvestito a beneficio delle generazioni future;

- il criterio di equità, ovvero gestire le attività nel rispetto del criterio di massimizzazione dell'utilità dei più svantaggiati;
- il criterio di attenzione alle attività strategiche.

Più in particolare, dalle analisi condotte fino ad allora, emergeva che il settore pubblico possedeva un attivo patrimoniale pari al 137 per cento del Pil. Era possibile un'efficiente gestione degli attivi patrimoniali che:

- ne incrementasse la redditività, riducendo il fabbisogno dello Stato;
- individuasse le attività la cui dismissione potesse essere utilizzata direttamente a riduzione del debito.

Complessivamente si stimava che, nel medio periodo, circa il 40 per cento dell'attivo patrimoniale potesse giudicarsi potenzialmente disponibile.

6.6. Nell'ultimo DPEF, relativo al periodo 2006-2009, troviamo anzitutto la conferma che, in virtù dell'eliminazione delle "*una tantum*" ai fini dell'aggiustamento del bilancio, come richiesto dall'UE, a partire dal 2006 le vendite di *assets* del settore pubblico andranno interamente a riduzione del debito o al finanziamento di altri *assets* strategici per lo sviluppo.

Nel documento è però contenuto anche un breve riquadro nel quale vengono fornite indicazioni programmatiche in ordine alla gestione dell'attivo. A tal proposito, dopo aver affermato che la riduzione del debito viene realizzata prevalentemente attraverso l'avanzo primario dei conti pubblici e la crescita del Pil, si fa riferimento al contributo aggiuntivo costituito dai proventi da privatizzazioni del patrimonio pubblico.

In tale ottica è stato rilevato che il patrimonio pubblico non era stato valorizzato e gestito secondo criteri di efficienza economica, essendo mancato, oltre tutto, un sistema di rendicontazione puntuale e precisa del suo valore. L'elaborazione del conto patrimoniale del settore pubblico a cura della società Patrimonio ha permesso di conoscerne la dimensione e di disporre di uno strumento di pianificazione del processo di dismissioni.

Conclusivamente, dall'analisi del conto trova conferma l'assunto che l'attivo patrimoniale pubblico è sensibilmente superiore al Pil, che il processo di riordino del patrimonio pubblico dovrebbe avere tempi lunghi, con la previsione della cessione di crediti, di immobili e

di altre attività e che la gestione strategica degli attivi dello Stato non può prescindere dalla gestione delle passività.

7. La gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

7.1. L'Agenzia del demanio ha svolto l'attività di gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, prevista dall'art. 65 del d.lgs n. 300 del 1999, in vista della loro destinazione alle specifiche finalità.

Ampia valutazione sulla riutilizzazione di beni confiscati alla criminalità organizzata sono esposte nella deliberazione n. 17/2005 della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni centrali dello Stato.

Anzitutto, l'Agenzia ha costruito una apposita banca dati per la gestione delle aziende e degli immobili confiscati, strumento utile per una visione d'insieme e per la formulazione di strategie coerenti con gli obiettivi delle misure di prevenzione patrimoniale.

7.2. Per quanto riguarda gli immobili, dalle risultanze della banca dati dell'Agenzia emerge che dal 1983 ad oggi, sono stati confiscati 6.556 beni di cui 2.962 sono stati destinati a specifiche finalità. La maggior parte degli immobili confiscati è localizzata in Sicilia, Calabria, Campania e Puglia con una netta prevalenza della prima regione. Le percentuali relative ai beni destinati per regione sono tuttavia inferiori al trend delle confische, determinando così un più forte accumulo dello "*stock*" di immobili non destinati.

Secondo dati forniti dall'Agenzia, riferiti al quinquennio 2001-2005, prevalgono nettamente le abitazioni rispetto ai terreni.

Sul complesso dei beni destinati, l'89 per cento è stato trasferito al patrimonio dei Comuni per fini istituzionali o sociali e la restante parte è rimasta allo Stato per finalità di giustizia, ordine pubblico e protezione civile.

I Comuni hanno privilegiato finalità socio-assistenziali; in 130 casi appartamenti o fabbricati sono stati concessi ad associazioni. Gli immobili (214) che restano nel patrimonio dello Stato sono stati utilizzati in netta prevalenza per alloggi di servizio e per finalità di ordine pubblico.

Dei 2.083 beni destinati dall'Agenzia, la grande maggioranza riguarda beni confiscati prima del 2001 e solo il 29 per cento si riferisce a beni confiscati nel quinquennio.

I beni immobili confiscati in gestione dell'Agenzia sono stati 3.220, dislocati per il 50 per cento in Sicilia, per il 15 per cento in Calabria, per il 14 per cento in Campania, per il 7 per cento in Puglia e per quote significative nel Lazio e nella Lombardia.

Nel censimento effettuato sono stati così identificati più di 350 complessi, nei quali sono raggruppate circa 1.600 unità immobiliari.

Dall'analisi per tipologia si conferma che, nella maggior parte dei casi, si tratta di appartamenti con o senza pertinenze, ma è rilevante anche la quota dei terreni agricoli (27 per cento) e delle unità immobiliari con destinazione d'uso commerciale (10 per cento).

Restano le difficoltà legate a tre fattori costituiti dai gravami ipotecari, dalle comproprietà e dalle occupazioni degli immobili da destinare.

Di fatto, nel 25 per cento dei casi sono stati rilevati mutui, ipoteche e altri gravami che comportano in genere una riluttanza da parte dei possibili destinatari alla loro presa in carico.

Nel 6 per cento dei casi i beni risultano confiscati solo pro-quota, con conseguente necessità di gestire, anche in via giudiziaria, lo scioglimento della comunione.

Nel 35 per cento dei casi le unità immobiliari risultano occupate: per la metà di tali immobili, l'occupazione è abusiva, mentre negli altri casi sono sorte contestazioni perché l'immobile costituisce l'abitazione del prevenuto o dei suoi familiari ovvero perché esiste contratto di locazione stipulato prima della confisca; di qui l'attivazione, con strumenti diretti alla tutela dell'ordine pubblico, delle procedure per lo sfratto amministrativo o per lo sgombero coattivo.

7.3. Le aziende confiscate, nel complesso degli anni di applicazione delle misure di prevenzione, sono state complessivamente 675, delle quali circa il 35 per cento è localizzato in Sicilia, ma quote significative si registrano in Campania (27 per cento), in Lombardia (16 per cento) e nel Lazio (11 per cento).

Per le aziende le possibilità di destinazione dettate dalla legge sono sostanzialmente diverse da quelle degli immobili, dovendosi tener conto delle esigenze di sostegno della produttività, del mantenimento dei livelli occupazionali e dello sviluppo economico del territorio in cui hanno sede.

Per 227 aziende sono state esclusivamente seguite le procedure per la loro chiusura. Per 100 aziende è stata rilevata l'esistenza di una procedura concorsuale, 84 risultano già chiuse, per 41 sono già state attivate le procedure di liquidazione e in 6 casi si registrano incidenti di esecuzione o altri impedimenti giudiziari.

Le restanti 213 aziende sono state classificate sulla base dello stato di attività rilevato per ciascuna: aziende attive (54), aziende inattive con patrimonio (130), aziende inattive senza patrimonio (29).

Più in particolare, sono state definite attive tutte le aziende con dipendenti; nel caso di assenza di dipendenti, sono state considerate "attive" anche quelle aziende che hanno registrato movimenti sostanziali di bilancio. Per queste l'attività è stata limitata ad una mera gestione amministrativa diretta a prevenire un progressivo deterioramento.

Tra le 159 aziende inattive, una parte sono dotate di patrimonio e le altre ne sono prive. Nel primo caso, per quanto inattive, la presenza di beni e/o altre partite da liquidare determina, ai fini della chiusura, azioni amministrative quali l'attivazione della liquidazione, la cessione delle quote di minoranza, ecc. i cui tempi possono prolungare la procedura; nel secondo caso, invece, viene avviata nell'immediato una procedura di chiusura.

7.4. Dal quadro di insieme dell'attività svolta dall'Agenzia del demanio nella gestione dei beni confiscati emergono alcune problematicità e criticità connesse al macroprocesso di applicazione delle misure di prevenzione.

Buona parte dei ritardi e delle difficoltà di gestione derivano dalle modalità con cui è raccordata la fase di destinazione a quella giudiziaria: frequenti ritardi nella comunicazione delle confische, imprecisioni ed incompletezze nella individuazione dei beni e delle loro peculiarità.

Una visione già orientata all'utilizzazione del bene, anziché soltanto alla sua sottrazione al circuito economico della criminalità, potrebbe consentire una conoscenza dei beni certificata e approfondita ed aumentare le possibilità di attivare tutte le misure di salvaguardia per la conservazione e la valorizzazione del bene, e ciò fin dal momento del sequestro, quando più frequenti sono i tentativi di sottrarre o creare pregiudizi alla funzionalità del bene stesso.

Un altro profilo da considerare è l'esigenza di allargare, ferme restando le finalità previste dalla legge, le possibilità di manovra nella definizione dei progetti di destinazione, per esempio ammettendo una gestione economica che destini i proventi a fini sociali, ovvero ampliando la platea dei destinatari, per includervi enti che possono essere coinvolti in progetti di sviluppo del territorio su versanti che vanno dalla cultura, alla ricerca e alla promozione dell'occupazione.

In ogni caso, quanto agli immobili, sarebbe necessario introdurre meccanismi che, una volta verificata nei fatti l'impossibilità di destinazione dei beni, ne consentano il loro passaggio all'ordinario regime demaniale.

7.5. All'Agenzia è stata affidata anche la gestione dei veicoli confiscati in via amministrativa, per la quale sta operando, in collaborazione con il Ministero dell'interno, con la predisposizione

degli strumenti necessari per l'attuazione della nuova disciplina introdotta dal d.l. n. 269/03, convertito con legge 326/03, che reca norme per la semplificazione del processo di gestione dei veicoli sequestrati e confiscati e riduzione dei costi, soprattutto di custodia, per questi beni. Centrale è la figura del custode-acquirente, individuato per ciascuna provincia con procedure ad evidenza pubblica.

Per fronteggiare il numero ingente, a cui vanno aggiunti i circa 15.000 veicoli confiscati nel 2005, sono state attuate le procedure eccezionali previste dalla legge: attivazione delle apposite Commissioni prefettizie e stipula di una convenzione tipo tra Agenzia ed operatori a livello provinciale per la gestione di un servizio, rapido e poco oneroso, di alienazione, ai fini della rottamazione, dei veicoli di più recente confisca, fermo restando che l'alienazione dei veicoli commerciabili continua ad essere svolta con la modalità dell'asta pubblica.

7.6. Un ulteriore filone riguarda l'incarico attribuito dal Ministero dell'interno, a partire dal secondo semestre del 2003, per l'avvio delle procedure per l'acquisto, in base ai valori di mercato, degli immobili di proprietà di testimoni di giustizia sottoposti a programma speciale di protezione. Le relative modalità sono state messe a punto dall'Agenzia in collaborazione con il Ministero dell'interno.

7.7. Nella citata relazione sulla riutilizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata (deliberazione n. 17/2005) è stata riaffermata l'esigenza di una maggiore celerità del complesso procedimento finalizzato ad utilizzare i beni stessi a favore della collettività, intervenendo su processi "esterni" alla gestione, condizionandola spesso fortemente. Dalle analisi svolte nella relazione della Corte è emersa l'esigenza di incidere anche eventualmente in via regolamentare su diversi fronti (procedure di sequestro davanti all'autorità giudiziaria, aggiornamento del catasto nei Comuni maggiormente incisi dal fenomeno, snellimento delle operazioni di sfratto, di recupero crediti, di cancellazione di ipoteche, ecc.).

Per un miglioramento nella gestione di bilancio, secondo la citata relazione, occorre compiere atti nelle varie aree territoriali che, in diversa misura, vanno poi ad incidere sulla procedura di gestione e sulle possibilità di effettiva utilizzazione dei beni confiscati, non ultimi gli interventi di vigilanza da parte delle forze di polizia per assicurare la conservazione di ogni singolo bene confiscato, evitando che rientri nel circuito della criminalità organizzata.

8. Gli effetti della gestione del Fondo immobili pubblici ed il conferimento di immobili alla CONI servizi S.p.A..

8.1. La strategia di gestione degli *asset* immobiliari delle Amministrazioni centrali ha avuto nel 2005 un importante innovazione, con l'utilizzo del complesso strumento tecnico- finanziario di privatizzazione- complementare rispetto alla cartolarizzazione ed alla vendita diretta-, costituito dal Fondo Immobiliare, strumento idoneo alla cessione di cespiti non residenziali con un profilo stabilizzato di redditività.

Il FIP – Fondo Immobili Pubblici – è un fondo comune di investimento immobiliare di tipo chiuso riservato ad investitori qualificati, promosso dal Ministero dell'economia e delle finanze ai sensi della legge n. 410/2001, che all'articolo 4 prevede il conferimento di beni immobili a fondi di investimento immobiliare, con lo scopo di valorizzare i beni oggetto dell'operazione, razionalizzare gli spazi occupati e contenere i costi operativi mediante il trasferimento a privati, su base competitiva, dell'attività di gestione immobiliare.

Al Fondo sono stati trasferiti per decreto immobili a uso non residenziale di proprietà dello Stato, degli enti previdenziali e del CNR, per un valore complessivo di oltre 600 milioni; relativamente al processo di costruzione del Fondo, l'Agenzia del Demanio è stata principalmente coinvolta nelle attività di individuazione degli immobili da conferire, sulla base delle indicazioni del Ministero dell'economia e delle finanze, e nel coordinamento delle attività di sopralluogo svolte dai valutatori designati.

Sui risultati conseguiti con tale operazione si rinvia a quanto esposto nella relazione sulle cartolarizzazioni approvata dalla Sezione del controllo sulla gestione dello Stato nella seduta del 31 marzo 2006 con deliberazione n. 4/2006.

In tale relazione la Corte ha espresso la convinzione che l'avvio delle operazioni di cartolarizzazione ha indotto le Pubbliche amministrazioni ad acquisire la consapevolezza della necessità di una ricognizione accurata ed attenta degli attivi pubblici, della ricostruzione del loro valore di mercato e della rilevazione degli oneri che la detenzione dei singoli beni comporta. Difatti, è stato osservato che il patrimonio pubblico, con il tradizionale conto generale del Patrimonio, sia rimasto quasi del tutto sconosciuto, registrando gli attivi sostanzialmente ai valori storici, ossia al costo di acquisizione, valori che non avevano, quindi, alcun significato economico, e che è dunque condivisibile l'opportunità espressa di pervenire alla redazione di uno stato patrimoniale delle Pubbliche amministrazioni redatto ai prezzi di mercato, secondo i criteri del SEC'95.

Tuttavia, ha osservato la Corte nella citata relazione che l'unico obiettivo realmente perseguito con le dismissioni immobiliari sia stato quello di contribuire al rispetto degli obblighi

imposti dal patto europeo di stabilità e di crescita, in presenza della progressiva contrazione dell'avanzo primario del bilancio e della scelta di non aumentare, ma per quanto possibile ridurre, la pressione fiscale e di ridurre la spesa pubblica in misura solo limitata e non strutturale; si è finito, infatti con l'alienare le attività che sono risultate di più agevole dismissione, piuttosto che quelle la cui detenzione risultava meno vantaggiosa della cessione.

Secondo la stessa relazione il ricorso alla cartolarizzazione degli immobili attraverso società veicolo è stato deciso perché le vendite dirette di immobili residenziali tentate in precedenza dal Demanio non erano mai riuscite a raggiungere un soglia di significatività; il successivo utilizzo dello strumento del Fondo immobiliare si spiega, sia con le difficoltà riscontrate nel processo di attuazione di SCIP 2, sia con la formula scelta della vendita con riaffitto degli immobili strumentali ceduti[24]. La possibilità di verificare se il processo di alienazione sia risultato conveniente, è stata in larga parte frustrata dall'incompletezza e dalla genericità di molti degli elementi informativi resi disponibili dalle Amministrazioni controllate, nonostante la specificità delle richieste istruttorie formulate.

8.2. Nell'ambito della seconda fase dell'operazione di cartolarizzazione, avviata con il D.M.E.F. del 21 novembre 2002, emanato ai sensi dell'art. 3, comma 1, della legge n. 410 del 2001, è proseguita nel 2005 l'attività dell'Agenzia quale "Ente Gestore" per conto della società SCIP 2, con alienazione, nel rispetto degli obiettivi di vendita previsti nella convenzione, di 19 unità per un valore pari ad 1 milione e 599 mila; l'operazione ha interessato un portafoglio di 396 immobili, per il 70 per cento delle Amministrazioni centrali (Agenzie fiscali, sedi dei ministeri dell'Economia, delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Lavoro, nonché caserme della Guardia di finanza), e per il 30 per cento da immobili strumentali degli enti previdenziali (INPS, INAIL e INPDAP), il cui valore di trasferimento complessivo è di oltre 3.300 milioni[25].

8.3. Il Fondo è stato gestito dalla Società di Gestione del Risparmio Investire Immobiliare SGR S.p.A.[26], con valorizzazione degli immobili concessi in locazione all'Agenzia del demanio ed

---

[24] La vendita diretta in blocco a trattativa privata a società per azioni controllate dallo stesso Tesoro (in particolare a FINTECNA) continua ad essere utilizzata come scorciatoia di fine anno per realizzare entrate straordinarie essenziali per riequilibrare i conti pubblici, ma anche (in misura minore) per rapidamente liberarsi delle unità immobiliari rimaste invendute a conclusione delle aste delle operazioni di cartolarizzazione (oltre un quarto dei lotti in asta nel caso di SCIP 2).

[25] L'acquisto degli immobili da parte del Fondo è stato finanziato per il 40 per cento tramite l'emissione di quote, sottoscritte contestualmente alla costituzione del Fondo dalle banche arranger, e per il 60 per cento tramite un finanziamento contratto dal Fondo stesso, finanziamento che è, poi, stato, a sua volta, oggetto di cartolarizzazione.

[26] Per una più efficiente gestione del Fondo, considerate le sue dimensioni, *Investire Immobiliare* ha selezionato altre due SGR (la Pirelli RE SGR S.p.A. e la BNL Fondi Immobiliari SGR S.p.A.), suddividendo il portafoglio in tre sub-portafogli di dimensioni pressoché analoghe; le due Società svolgeranno i propri compiti anche sulla base di

inizialmente utilizzati dalla Pubblica amministrazione su assegnazione dell'Agenzia stessa. Sui risultati conseguiti con la gestione di tale Fondo si rinvia a quanto esposto nella relazione sulle cartolarizzazioni approvata dalla Sezione del controllo sulla gestione dello Stato nella seduta del 31 marzo 2006 con deliberazione n. 4/2006.

Nel corso del 2005 è stato modificato l'accordo di indennizzo: si è stabilito di sostituire alcuni degli immobili in portafoglio con altri. Nel mese di settembre è stato emanato il decreto di sostituzione di immobili in forza degli accordi stabiliti per l'indennizzo[27].

8.4. Per quanto riguarda l'operazione di vendita di immobili pubblici e successivo riaffitto, alla fine del 2004 il Fondo ha stipulato con l'Agenzia del demanio un contratto di locazione[28] degli immobili rientranti nel portafoglio immobiliare per un canone annuo pari a 270,4 milioni; l'Agenzia del demanio, mediante apposito disciplinare, li ha assegnati alle Amministrazioni che già li utilizzavano. Il Fondo, sulla base della normativa vigente, è inoltre subentrato nei contratti di locazione con terzi preesistenti (che peraltro rappresentano una componente molto marginale del totale dei canoni), pur dovendo retrocedere al Demanio, ai sensi del contratto di locazione, a titolo di indennizzo, il 70 per cento degli incassi dagli stessi derivanti.

Lo Stato ha assunto l'onere permanente di una quota (3,5 per cento sul 7,5 per cento del prezzo di cessione dell'immobile) del canone di riaffitto delle sedi che gli Enti hanno trasferito al Fondo, costituito dal differenziale dei canoni di locazione che, per assicurare la neutralità finanziaria delle operazioni di dismissione sui bilanci degli Enti, non deve essere da questi corrisposto, tenendo anche conto della loro forzata rinuncia alle prospettive di rivalutazione del valore degli immobili verificatasi con la trasformazione dei beni in attività liquide[29].

---

istruzioni emanate dalla *Investire Immobiliare*, che eserciterà il controllo sull'operato delle delegate. In capo alla SGR – oltre alla gestione diretta di una porzione del portafoglio stesso – rimangono, ad ogni modo, la gestione del Fondo nel suo complesso, l'attività amministrativo/contabile, le comunicazioni alle Autorità di Vigilanza ed i rapporti sia con la Banca Depositaria che con i partecipanti del Fondo stesso, nonché tutte le decisioni relative alla dismissione dei beni del Fondo.

[27] A seguito dell'apporto è stata assegnata al Ministero dell'economia e delle finanze la totalità delle quote di classe A e dell'unica quota di classe B. Contestualmente, ai sensi di un accordo di collocamento e garanzia, Banca IMI S.p.A., Barclays Bank PLC, Lehman Brothers International e The Royal Bank of Scotland, PLC, hanno acquisito dal MEF le quote di classe A per procedere al collocamento successivo delle stesse, presso investitori qualificati.

[28] Il contratto di locazione ha durata di 9 anni, rinnovabile. La conduttrice potrà recedere parzialmente dal contratto, gradualmente nel tempo ed esclusivamente in relazione a determinati immobili, con conseguente diminuzione del canone per un massimo del 20 per cento rispetto a quello iniziale. Le parti nel contratto concordano che gli immobili saranno utilizzati conformemente all'uso cui sono stati destinati, ma la conduttrice, previa autorizzazione del Fondo, potrà, a propria cura e spese, mutarne l'uso.

[29] Il ruolo di building manager, cioè l'attività di monitoraggio delle manutenzioni a carico del locatario e quella di gestione delle manutenzioni a carico della proprietà, viene svolto dalla stessa Generali Properties, per quanto concerne gli immobili assegnati alla Investire Immobiliare SGR, e dalla FINTECNA S.p.A. e dalla Pirelli & C. Property Management, per le ulteriori due porzioni di portafoglio immobiliare.

Il Fondo ha ceduto, nel rispetto dei programmi originari, a garanzia del finanziamento, i crediti derivanti dal contratto di locazione, dall'accordo di indennizzo e dai relativi contratti di copertura del finanziamento stesso, ad una SPV - FIP Funding S.r.l. - appositamente costituita sulla base della legge 130/99. Nel giugno 2005, Banca IMI S.p.A., Barclays Bank Plc, Royal Bank of Scotland Plc e Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., hanno ceduto il contratto di finanziamento alla stessa SPV per il perfezionamento dell'operazione di cartolarizzazione, concretizzatasi nel luglio 2005. I titoli emessi dalla Società veicolo hanno ottenuto un rating pari a quello della Repubblica Italiana; il Fondo ha sopportato l'onere dell'operazione per 2,1 milioni. Il finanziamento a favore del FIP ha rivestito perciò una funzione meramente transitoria in attesa del rifinanziamento mediante l'operazione di cartolarizzazione.

8.5. Per quanto riguarda la determinazione e la ripartizione dei canoni di affitto, il comma 2 *ter* della legge n. 191 del 2004 ha previsto che gli stessi siano fissati dal Ministero dell'economia e delle finanze in base a parametri di mercato; nel decreto è, invece, stabilito che i canoni siano indicati per ciascuno degli immobili in base a valutazioni effettuate dagli esperti nominati dalla società incaricata della gestione del Fondo.

Tuttavia, negli allegati ai decreti di apporto e di trasferimento non sono stati indicati accanto ai singoli immobili il valore di cessione ed i canoni ma solo i totali complessivi, non rendendo così possibile rilevare i dati riferiti a ciascuna operazione.

Dall'analisi dei dati relativi agli immobili in questione emerge che il canone annuo lordo complessivo è stato di 229,4 milioni, inferiore di 41 milioni rispetto a quello convenuto, e pari all'8,15 per cento del valore totale degli immobili apportati o trasferiti in base ai decreti (pari a 3.323 milioni).

In particolare, è emersa la diversa incidenza del canone per gli immobili apportati dallo Stato (8,71 per cento), di quelli trasferiti dagli enti non previdenziali nei due decreti di trasferimento(rispettivamente 8,81 per cento e 6,41 per cento), e di quelli trasferiti al Fondo dagli enti previdenziali (4,44 per cento); a carico dello Stato è rimasto, inoltre, il canone di 41 milioni da versare al Fondo[30].

Altre stime relative ai valori degli immobili ed al relativo valore locativo sono state effettuate dall'Agenzia del territorio che, a fronte di un valore degli immobili stimato in 4.201 milioni, ha indicato come valore locativo complessivo annuo la somma di circa 253 milioni, pari ad un saggio di rendimento del 6,01 per cento, rispetto al 6,54 per cento calcolabile per il

[30] Con tale somma si perviene al totale di 270 milioni a carico dello Stato quale canone a favore del Fondo.

canone stimato dalla società *Real Estate Advisory Group,* pari a 270,4 milioni, in relazione del valore stimato degli immobili (4.135 milioni).

Nella conclusioni della citata relazione delle Sezione di controllo della Corte sulla gestione delle Amministrazioni centrali dello Stato in materia di cartolarizzazioni si esprime la considerazione, supportata da un raffronto con i canoni di mercato degli immobili commerciali, che il canone di riaffitto degli immobili ceduti sia stato significativamente superiore ai normali prezzi di mercato[31]; lo scarto si accresce ulteriormente in base a taluni aspetti del contratto di locazione, quali l'accollo per il conduttore anche delle spese per la manutenzione straordinaria.

8.6. Dalla prima relazione resa dal Ministero dell'economia e delle finanze al Parlamento, possono essere tratti ulteriori elementi informativi sugli obiettivi, sui contenuti e sui risultati dell'operazione, che in parte confermano ed in parte integrano quanto già sostenuto dai rappresentanti del Governo nelle audizioni dell'indagine conoscitiva condotta dalla Commissione bicamerale di controllo sull'attività degli enti previdenziali.

L'operazione di rifinanziamento mediante cartolarizzazione ha consentito la riduzione del margine di interesse annuo applicato sui tassi interbancari dall'1,10 per cento del prestito allo 0,43 per cento della cartolarizzazione. Tale miglioramento è stato retrocesso al Fondo, elevando così il rendimento atteso dalle quote dell'1 per cento annuo circa.

Nel mese di luglio 2005 si è chiuso il collocamento sul mercato delle quote del Fondo. Le quote sono state vendute a circa 50 investitori istituzionali italiani ed esteri in un'asta con un rialzo del prezzo del 27 per cento: il corrispettivo totale di vendita delle quote è stato, infatti, pari a 1.688 milioni, a fronte di un valore nominale di 1.329 milioni ed all'importo di 992,9 milioni a tale titolo versato in bilancio grazie al prestito accordato a fine 2004 dalle banche arranger e dalla Cassa Depositi e Prestiti.

Il premio sul valore nominale sarebbe anche frutto dell'ottimizzazione della struttura finanziaria del FIP mediante la cartolarizzazione del suddetto prestito ed avrebbe consentito di recuperare l'originario sconto di portafoglio concesso al Fondo per l'acquisto degli immobili (il 10 per cento rispetto alla somma dei valori di mercato dei singoli immobili).

E' stato anche evidenziato nella relazione che il successo nel collocamento del Fondo sarebbe stato determinato dai miglioramenti apportati alla normale struttura dei fondi immobiliari chiusi di diritto italiano, miglioramenti resi possibili anche dalla maggiore dimensione dell'operazione. I miglioramenti indicati deriverebbero, in particolare, da: una

[31] Secondo il rapporto 2005 dell'Osservatorio sul mercato immobiliare di Nomisma il rendimento medio potenziale annuo lordo dei canoni delle grandi aree metropolitane è tra il 5 ed il 6 per cento.

migliore disciplina della *governance* del Fondo, un minor costo del debito ed una leva finanziaria ottimizzata, costi operativi minimizzati, un più efficiente uso della cassa[32], nonché la locazione dell'intero patrimonio immobiliare. Sempre secondo la relazione, sarebbero questi i fattori che avrebbero consentito, a parità di altri parametri, un maggior incasso complessivo dal trasferimento degli immobili al Fondo. Infatti, in termini di corrispettivi di vendita, dall'operazione è derivato un ricavo medio di vendita al metro quadro di superficie locabile trasferito al Fondo pari a 1.776 euro per l'intero portafoglio (1.645 per l'Amministrazione centrale, 2.024 per l'INPS, 2.329 per l'INAIL e 2.344 per l'INPDAP), superiore al ricavo ottenuto dagli altri fondi italiani (ad esempio i 977 euro del fondo Beta, realizzato su immobili dell'INPDAP, o i 1551 euro del fondo Tecla).

E' stato previsto l'avvio da parte del Demanio di un programma di razionalizzazione nell'uso degli immobili trasferiti. A questo fine il contratto di locazione prevede che possano essere liberati nel corso della vita del Fondo fino al 20 per cento degli immobili, con conseguente riduzione dei canoni fino al 6 per cento annuo del valore dei beni trasferiti. Mentre il meccanismo descritto è del tutto volontario, dall'analisi di efficienza nell'uso degli immobili da condursi da parte della stessa Agenzia del demanio potrebbe attivarsi un processo di razionalizzazione nella gestione ed un miglior uso degli spazi da parte delle Amministrazioni pubbliche.

La strategia posta in essere con la cessione e l'affidamento a privati di una parte del patrimonio immobiliare strumentale dello Stato sarebbe coerente – secondo la bozza della relazione del MEF al Parlamento - con quanto realizzato da anni da parte dei maggiori gruppi privati nazionali ed esteri, come Telecom Italia, France Telecom, ENEL, UniCredito, San Paolo IMI, che hanno ceduto e riassunto in locazione propri immobili strumentali allo scopo di beneficiare della maggiore efficienza gestionale degli operatori immobiliari privati, pur mantenendone l'uso in funzione strettamente commisurata alle proprie esigenze funzionali.

8.7. Secondo la Relazione degli amministratori al rendiconto al 30 giugno 2005, il patrimonio del fondo nel corso del 1° semestre 2005 ha registrato un incremento di 112.631.262 euro rispetto all'ammontare al 31 dicembre 2004 e di 109.806.900 euro rispetto al valore nominale. Variazione attribuibile principalmente ai ricavi delle locazioni, al netto delle spese correnti e

[32] Il Fondo dispone di una linea di credito bancaria e non deve quindi detenere alcuna riserva di cassa inutilizzata, come invece accade negli altri fondi immobiliari italiani che in media detengono liquidità pari all'11 per cento dei propri attivi per fronteggiare eventuali oneri imprevisti, con un corrispondente minor rendimento.

della quota di pertinenza del semestre delle spese connesse all'istituzione ed all'avvio del Fondo.

Pertanto il valore della singola quota di partecipazione del Fondo, semestralmente calcolata, è passato da 99.787,51 euro a 108.261,13 euro, rispetto al valore nominale all'emissione di 100.000 euro.

8.8. Ai fini delle valutazioni dell'intera operazione nella citata relazione la Corte ha ritenuto opportuno ricostruire in termini più puntuali il ruolo assunto dall'Agenzia del territorio nei confronti del Dipartimento del tesoro, inteso come un vero e proprio committente[33].

Una prima questione sollevata è proprio quella del procedimento estimativo adottato, che, diversamente da quello seguito dalla REAG, è per l'Agenzia il metodo sintetico-comparativo, basato sul parametro unitario di superficie commerciale vendibile (coperta, al lordo delle mura), secondo le regole internazionalmente riconosciute, opportunamente conformato ai fini di una stima "sommaria".

Sulla metodologia estimativa adottata dalla REAG - il procedimento finanziario denominato dei flussi di cassa attualizzati (o "DCF – Discounted Cash Flow") - l'Agenzia avanza serie riserve. Per chiarire il suo punto di vista, l'Agenzia espone anzitutto le differenze fra i due metodi: di mercato e sintetico-comparativo; in quest'ultimo caso il valore di un bene viene determinato sulla scorta dei prezzi riscontrati in transazioni di beni assimilabili.

L'applicazione di tale ultimo metodo richiede la disponibilità di una congrua quantità d'informazioni per la costruzione di un adeguato campione di comparazione[34], diversamente dal criterio finanziario che trova il suo fondamento sul principio economico dell'anticipazione[35].

Sulla scorta del raffronto fra le due metodologie, l'Agenzia ha evidenziato, tenuto anche della complessità del procedimento e della necessità di tener conto di numerose variabili, dubbi e perplessità circa la sua significatività ed applicabilità; a tali perplessità si aggiungono anche quelle relative alla fondatezza di alcune ipotesi di base accolte da REAG e Investire

---

[33] Particolarmente significativa, a tal proposito, è, insieme con la relazione tecnica finale del 23 dicembre, una nota inviata dall'Agenzia del territorio al Dipartimento del tesoro il 16 novembre 2004, che ampiamente anticipa le riserve che sarebbero state fatte presenti a conclusione delle attività di stima.

[34] Questo, ed esempio, è il caso di immobili a destinazione speciale quali scuole e caserme che non vengono compravenduti frequentemente e con regolarità.

[35] Secondo il criterio finanziario il compratore ordinario è disposto a pagare per quel determinato bene al massimo il valore attuale dei benefici che il bene stesso sarà in grado di produrre. Per tale motivo, il criterio finanziario è riconducibile al criterio reddituale, ma le metodologie che ne conseguono si differenziano notevolmente in quanto il primo dà luogo ad una metodologia valutativa pluriperiodale, mentre l'altro si concretizza in un procedimento monoperiodale. Inoltre, l'approccio finanziario confronta con particolare attenzione i rendimenti offerti da investimenti finanziari ed investimenti immobiliari, cercando di fornire specifiche misurazioni del rischio insito in un investimento.

Immobiliare (circa la durata dei contratti di locazione da stipularsi con il Fondo, le clausole contrattuali legate alle spese per la manutenzione straordinaria ed agli oneri fiscali, i tassi di attualizzazione utilizzati in dette fattispecie) destinate ad incidere fortemente sui valori di apporto da successivamente calcolare[36].

Sempre nella nota del 16 novembre indirizzata al Dipartimento del tesoro, l'Agenzia informava che, ugualmente, "nessun approfondimento" poteva "essere condotto, nei medesimi tempi brevi, circa i costi di manutenzione ordinaria e straordinaria e di adeguamento legislativo calcolata dalla REAG S.p.A. per ciascun cespite, costi che verranno detratti dal valore del portafoglio immobiliare conferito al Fondo". In via incidentale, a tale ultimo proposito va evidenziato che non sono stati forniti alla Corte elementi che portino ad escludere che tale nettizzazione del valore del portafoglio ceduto sia stata operata e che non ci sia, pertanto, nessuna duplicazione dovuta all'accollo in capo al conduttore dell'immobile riaffittato dell'onere della manutenzione straordinaria relativa all'adeguamento alla legislazione pregressa.

8.9. Dalla ricostruzione del complesso procedimento di stima, particolarmente laboriosa e complessa, la Corte nella citata relazione conclusiva dell'indagine sulle cartolarizzazione ha espresso riserve circa i criteri adottati dall'Agenzia del territorio nell'attribuzione dei valori agli immobili oggetto delle predette operazioni.

Le valutazioni di congruità da parte dell'Agenzia del territorio, in definitiva, sono state effettuate anche senza conoscere gli ultimi valori di libro degli immobili oggetto di valutazione, giustificata dal fatto che la stessa Agenzia, "nell'attuale assetto istituzionale", non avrebbe competenza in materia di determinazione del valore di assunzione in carico dei beni dello Stato. Resta il fatto che la valutazione di congruità, in ragione della necessità imprescindibile di concludere l'operazione FIP entro il 31 dicembre 2004 con il versamento di 3 miliardi al bilancio dello Stato, è stata effettuata senza conoscere l'ultimo valore di libro degli immobili oggetto di cessione.

Non sono state neanche effettuate verifiche per approfondire ed eventualmente rettificare i valori degli immobili connessi alle operazioni del Fondo, anche se i dati forniti dall'Agenzia del demanio divergevano, nella maggior parte dei casi in maniera significativa, rispetto a quelle rilevate per i singoli immobili dalla IPI S.p.A., incaricata allo scopo dalla Investire Immobiliare Sgr.

---

[36] L'Agenzia chiedeva al MEF di confermare le suddette ipotesi, specificando che le clausole introdotte sarebbero state trasfuse nei contratti di locazione, o di fornire delucidazioni in merito. In questo secondo caso sarebbe stato necessario consentire alla REAG di rivedere le proprie valutazioni.

Si è già detto che ai fini della quantificazione dell'entità dei canoni e delle altre condizioni di mercato, la legge n. 191del 2004 al comma 2-ter prescrive che gli stessi siano fissati dal MEF sulla base di parametri di mercato. Nel decreto attuativo è, invece, stabilito che i canoni vengano indicati per ciascuno degli immobili sulla base delle relative valutazioni effettuate dagli esperti indipendenti nominati dalla SGR per conto del Fondo; tale disposizione non preclude tuttavia l'applicabilità delle disposizioni che attribuiscono al Ministero dell'economia e delle finanze il compito di determinazione dei canoni, così come quello del valore di cessione degli immobili.

9. Il conto patrimoniale delle Amministrazioni pubbliche ed il piano strategico delle privatizzazioni 2005-2008.

Si è già accennato, in precedenza del documento di pianificazione strategica e di governo del processo di dismissioni, denominato "conto patrimoniale del settore pubblico", redatto dalla Patrimonio dello Stato S.p.A. insieme ad altri organismi ed esperti, finalizzato alla gestione congiunta di attivi e passivi del settore pubblico.

Analizzando, in particolare, tale documento emerge che l'attivo strategico stimato delle privatizzazioni del settore pubblico italiano (1.755 miliardi circa) è mediamente superiore a quello degli altri Paesi. Il rapporto attivo/Pil è, infatti, pari al 137 per cento, contro una media degli altri Paesi, dotati di un organizzazione similare, pari al 50 per cento. Le dismissioni patrimoniali previste dal Piano (tra 67,6 e 117,5 miliardi) dovrebbero ridurre il rapporto attivo pubblico/Pil da un minimo del 3 per cento ad un massimo del 6 per cento in quattro anni.

Dai risultati di questo studio emergono alcune condizioni essenziali che dovrebbero essere rispettate per la buona riuscita del processo di valorizzazione del patrimonio dello Stato: la razionalizzazione delle attività dello Stato, il riferimento a piani di dismissione che creano valore industriale nel medio e lungo periodo, il rispetto del criterio di massimizzazione dell'utilità dei più svantaggiati, il mantenimento invariato del patrimonio netto del settore pubblico e la riduzione del debito pubblico al di sotto della soglia di sostenibilità.

La conclusione del rapporto è che gli obiettivi contenuti nel DPEF siano raggiungibili, ma che debbano essere inseriti all'interno di un più ampio disegno di politica economica. Per raggiungere, dal punto di vista quantitativo, tali obiettivi, i reali fattori critici in relazione al percorso ipotizzato sono sostanzialmente due: il coinvolgimento strutturale degli Enti territoriali, che possiedono circa il 40 per cento delle attività patrimoniali del settore pubblico ed i tempi di realizzazione del programma, in quanto una parte significativa degli interventi dovranno essere realizzati attraverso una serie di riforme, *ad hoc*, del sistema.

Il Piano di valorizzazione e dismissione del patrimonio dello Stato comporta una approfondita revisione dell'attività economica statale; difatti, il piano ha ipotizzato che lo Stato dovesse compiere un passo indietro nella proprietà e nella gestione delle attività patrimoniali non strategiche.

La fase di attuazione di tale piano prevedeva l'applicazione del principio di disponibilità che si basa sul confronto tra il rendimento del capitale pubblico con quello del capitale privato per ogni tipologia di investimento; la cessione di questo attivo al settore privato ai prezzi di mercato e la destinazione dei relativi proventi alla riduzione del debito dovrebbero comportare un aumento del patrimonio netto dello Stato, in quanto la transazione comporta una riduzione del valore scontato anche in caso di cessione a sconto dell'attivo quando l'entità dello sconto fosse inferiore al beneficio fiscale conseguente all'eliminazione del sussidio.

Per quanto riguarda i crediti il piano si è incentrato sui "*debt capital*" che rappresentano immobilizzazioni non rientranti nel circuito di produzione del valore, proponendo la cancellazione di crediti "storici" per i quali non appare certo ed attuale il recupero e quindi alcuna forma di dismissione.

Il trasferimento della proprietà di azioni in società quotate al prezzo di mercato e la conseguente allocazione dei proventi alla riduzione del debito dovrebbero mantenere inalterato il patrimonio netto dello Stato nell'esercizio in cui si verifica la dismissione.

I tempi di realizzazione del piano potrebbero costituire il reale punto critico del programma ipotizzato in quanto, essendo una parte degli interventi realizzabili insieme ad una ipotizzata serie di riforme del sistema, alcune delle quali di qualche complessità, è possibile ipotizzare un percorso medio- lungo per l'attuazione del programma di valorizzazione del patrimonio dello Stato.

10. Analisi dei dati relativi ai canoni demaniali.

10.1. La maggiore attenzione dell'opinione pubblica verso una più efficace gestione del patrimonio rafforza l'esigenza di svolgere un'analisi circa l'utilizzo dei beni immobili, con particolare riferimento a quelli demaniali.

Tale analisi va preceduta da alcune precisazioni in ordine alle competenze dell'Agenzia del demanio nella materia; va, infatti, ricordato che con l'entrata in vigore del d.lgs n. 112 del 1998 sono stati trasferiti alle regioni ed agli enti locali competenti per territorio la gestione dei beni del demanio idrico nonché i proventi dei canoni ricavati dall'utilizzazione di tali beni.

L'Agenzia del demanio svolge su di essi un'attività residuale strettamente legata all'aspetto dominicale; in tal senso ha curato le trattazioni di sdemanializzazione, lì dove i beni

hanno perso qualunque interesse idraulico, provocandone il trasferimento al patrimonio dello Stato ed una adeguata messa a reddito.

Analogamente il d.lgs n. 112 del 1998 ha trasferito alle Regioni la gestione dei beni del demanio marittimo, pur mantenendo all'erario statale le entrate derivanti dall'utilizzazione di tali beni, la cui riscossione è rimessa agli enti locali. Allo stato attuale sono esercitate dalle regioni e dagli enti locali le funzioni amministrative connesse alla gestione del demanio marittimo con l'esclusione di quelle tassativamente indicate nell'articolo 105, comma 2, lettera 1, del citato d.lgs n. 112 del 1998, nonché dei compiti mantenuti esplicitamente allo Stato, quale la gestione del sistema informativo del predetto demanio[37].

L'Agenzia ha curato l'assetto proprietario con operazioni di delimitazione e di incameramento dei beni realizzati dai concessionari ed al controllo della riscossione.

Per il demanio aeroportuale sono stati individuati, ai sensi del d.lgs n. 250 del 1997, dall'Agenzia stessa, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, i beni strumentali alla navigazione aerea, assegnati all'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile per la successiva concessione alle società di gestione aeroportuale.

I canoni per l'utilizzazione di tali beni, previsti dalla legge in modo tabellare, vengono introitati dalla società concessionaria, fermo restando il pagamento del canone da parte di tali soggetti gestori all'ENAC; l'Agenzia svolge, anche a seguito dell'entrata in vigore della riforma della parte aeronautica del codice della navigazione (d.lgs n. 96 del 2005), il controllo dell'effettiva strumentalità dei beni al servizio della navigazione aerea.

I beni del demanio artistico storico sono per la maggior parte in consegna al Ministero per i beni culturali ed ambientali ovvero in uso governativo alle Pubbliche amministrazioni, con conseguente limitata possibilità della loro messa a reddito in termini di maggiori entrate.

Per il demanio aeroportuale sono stati condotti due monitoraggi con visite ispettive mirate ad individuare eventuali aree e beni non strumentali ai servizi aeroportuali per 32 aeroporti civili e 21 aeroporti di secondo livello.

Per il 2006 è previsto un monitoraggio, da parte della predetta Agenzia, al fine di recuperare alla gestione aree e fabbricati non strumentali.

L'Agenzia ha supportato le proprie articolazioni territoriali in applicazione degli articoli 13 e 55 del codice della navigazione, a difesa della proprietà demaniale marittima ed ha

[37] Con la legge n. 88 del 16 marzo 2001 è stata fissata in sei anni la durata delle concessioni demaniali marittime, con la possibilità di un rinnovo automatico alla scadenza per un pari periodo; con la successiva legge 27 marzo 2001 n. 135 è prevista la competenza della Presidenza del Consiglio dei ministri nella definizione dei criteri di gestione dei beni demaniali marittimi concessi per finalità turistiche e ricreative, di determinazione, di riscossione, di ripartizione dei relativi canoni nonché la durata delle concessioni.

elaborato le linee di azione diretta a consentire il puntuale controllo della riscossione dei canoni demaniali marittimi da parte delle filiali, anche in previsione dell'aumento dei canoni di concessione di demanio marittimo, nella misura del 300 per cento e le operazioni di incameramento dei beni demaniali marittimi, con conseguente incremento di entrate e di valore dei beni gestiti; tale aumento, previsto nell'art. 2, comma 22 del decreto legge n. 269 del 2003 è stato più volte prorogato fino al 10 dicembre 2005, dall'art. 2, comma 53, della legge 24 dicembre 2003 n. 350, dall'art. 14 *quinquies* del decreto legge 30 giugno 2005 n. 115, convertito, con modificazioni, con legge 17 agosto 2005 n. 168, e dall'art. 1 del dl. 2 novembre 2005 n. 223, non convertito in legge, ed ulteriormente prorogato fino al 31/12/2006 con d.l. 7 giugno 2006, n. 206.

In materia di demanio artistico e storico l'Agenzia del demanio ha posto in evidenza le trattazioni in sospeso ed avviato l'eliminazione dell'arretrato esistente in materia di concessioni e locazioni previste dal d.P.R. 13 settembre 2005 n. 296.

10.2. Secondo i dati forniti dall'Agenzia del demanio nel 2005 lo Stato ha previsto di incassare complessivamente 40 milioni e 652 mila euro.

La tabella che segue, redatta dall'Agenzia del demanio, indica i soggetti utilizzatori di immobili statali e le conseguenti entrate distinte per tipologia di bene; va precisato che le entrate extratributarie demaniali derivanti dai redditi di beni immobili patrimoniali (codice tributo 811T) sono iscritte nel capitolo di entrata del bilancio dello Stato 2601, mentre quelle derivanti dalle concessioni di beni del demanio storico, artistico, archeologico e culturale (codice 834T) sono incluse nel capitolo 2612.

Per quanto concerne i redditi di beni immobili patrimoniali oggetto di cartolarizzazione (art. 1, D.M.E.F. 21.9.2002, codice 848T), le cui entrate affluiscono al capitolo 2653, l'ammontare incassato registrato a sistema per il 2005, corrisponde a circa 28.415,80[38].

In particolare, sono state ricondotte una parte delle entrate precedentemente registrate nella categoria di utilizzatori "non definiti" alle reali categorie di appartenenza[39].

[38] L'Agenzia del Demanio indica nella categoria "non definiti" i soggetti utilizzatori quando non è possibile un'associazione diretta tra i modelli di pagamento F23 – F24 e la tipologia dei rispettivi utilizzatori.

[39] Nel numero di beni utilizzati sono ricompresi anche quei beni per i quali a seguito di disposizioni di legge non è previsto il pagamento di somme di danaro.

Tabella 1

Utilizzatori	N. Beni utilizzati	Totale Entrate	Redditi di beni immobili patrimoniali (cod trib. 811T)	Redditi di concessioni di beni del demanio storico, artistico (cod. trib.834T)
REGIONI	92	3.564.222,86	471.206,16	3.092.996,70
PROVI NCE	185	205.978,34	42.676,43	163.301,91
COMUNI	2.455	7.691.746,61	7.018.975,63	672.770,98
ENTI E CONSORZI VARI	635	834.870,37	712.806,69	122.063,68
ONLUS	37	48.922,65	45.576,08	3.346,57
DIPENDENTI STATALI	483	1.619.071,59	1.410.648,23	208.423,36
PRIVATI	8.121	36.686.227,39	31.443.437,52	5.242.789,87
NON DEFINITI		5.993.626,19	5.899.197,26	94.428,93
TOTALE	**12.008**	**56.644.666,00**	**47.044.524,00**	**9.600.122,00**

I dati riportati nell'allegata tabella 2, evidenziano il valore complessivo dei canoni riferiti ai contratti regolari a fine ottobre 2005, relativi ai beni demaniali e patrimoniali dello Stato (40,651 milioni, dei quali 22,108 milioni si riferiscono a concessioni).

In particolare, i valori delle concessioni si riferiscono a 2.439 unità.

Secondo i dati del bilancio dello Stato, delle somme previste risultano versate nel 2005, quali proventi del demanio storico ed artistico, circa 9 milioni, riferiti anche a redditi provenienti da precedenti esercizi.

Per quanto riguarda il demanio marittimo (cap. 2612, art. 4) le somme versate nel 2005 nel bilancio dello Stato ammontano a 49,6 milioni a fronte di una previsione definitiva di competenza di 350 milioni.

Tali dati denotano una scarsa remuneratività dei beni dello Stato in uso a terzi soggetti.

Il quadro che emerge da questi dati, serve a spiegare la bassa redditività del patrimonio immobiliare dello Stato, e anche a far comprendere le difficoltà di poter conseguire ambiziosi, ma realistici obiettivi di proficui realizzi da vendite di immobili, ragioni, legate a carenze organizzativo-gestionali ed allo scarso interesse che presentano, per i potenziali acquirenti immobili degradati, ovvero abusivamente occupati, e comunque scarsamente appetibili.

Una gestione corretta e produttiva dell'intero complesso immobiliare di proprietà statale impone una completa conoscenza dei dati relativi ai beni posseduti ed il loro aggiornamento in termini di maggiore aderenza alla realtà, tale da consentire all'Amministrazione finanziaria la

loro utilizzazione ottimale e proficua, assicurando una gestione più economica ed efficiente ed attivando flussi finanziari, utili per il contenimento del disavanzo del bilancio statale[40].

11. Le risultanze del Conto patrimoniale dello Stato.

11.1. Il conto per il 2005, presentato alla Corte il 15 giugno 2006, evidenzia, in base agli effetti di quanto finora indicato, un peggioramento di 15 miliardi e 213 milioni, sensibilmente minore rispetto a quelli dei precedenti esercizi (32 miliardi 123 milioni nel 2004 e 53 miliardi 618 milioni di euro nel 2003), tali da portare la complessiva eccedenza delle passività, al termine dell'esercizio, a 1.354 miliardi e 47 milioni (1.338 miliardi e 834 milioni nel 2004).

Il peggioramento patrimoniale trae origine da un aumento delle attività per 67 miliardi e 583 milioni ed un incremento delle passività di 82 miliardi e 797 milioni (54 miliardi e 927 milioni nel 2004); l'aumento delle attività è stato prevalentemente registrato tra le attività finanziarie (61 miliardi e 981 milioni).

Alla data del 31 dicembre 2005 la consistenza delle attività complessive (531 miliardi e 963 milioni di euro) costituisce il 30,7 per cento rispetto a quella delle passività (1.870 miliardi e 797 milioni di euro), con ciò denotando una situazione patrimoniale di squilibrio, migliorata comunque rispetto al precedente esercizio (nel 2004 il rapporto era del 28,3 per cento).

11.2. Le attività finanziarie rappresentano l'82,4 per cento (l'81,3 per cento nel 2004) del complesso delle attività, con un aumento di circa 62 miliardi. Nel dettaglio, si riscontrano significativi incrementi nella posta concernente le azioni non quotate, classificate come società finanziarie non bancarie controllate, per 8,2 miliardi, che registrano la trasformazione in società per azioni della SACE S.p.A. – Servizi assicurativi del commercio estero, prevista dall'art. 6 del d.l. n. 269 del 2003, convertito con legge n. 326 del 2003.

Notevole impatto positivo evidenzia la posta relativa all'apporto al capitale sociale della società Ferrovie dello Stato per il versamento della quota sottoscritta, pari a 3 miliardi, e di quella per la partecipazione all'ANAS S.p.A. per 1 miliardo e 716 milioni.

In diminuzione sono state evidenziate le poste per crediti "non classificabili" per somme da destinarsi (- 7 miliardi e 500 milioni).

La posta intestata ai crediti costituisce il 70,1 per cento delle attività finanziarie: in particolare i crediti di tesoreria espongono un incremento di 28.603 miliardi, i residui attivi per

[40] Al fine di far fronte alla citata carenza, che non consente di associare il bene demaniale alla relativa posta, si è provveduto, pertanto, ad una elaborazione dei dati su foglio elettronico, che in modo ancorché approssimativo ha tuttavia consentito di evidenziare il dato riassuntivo da inserire nella scheda di consistenza mod.A secondo le classificazioni nella stessa indicate.

denaro da riscuotere un aumento di 33 miliardi e 944 milioni e quelli presso agenti della riscossione di 447 milioni.

Tra i crediti di tesoreria sono aumentati i pagamenti da regolare (+31 miliardi e 442 milioni) e sono diminuite le voci relative alla disponibilità del tesoro per il servizio di tesoreria provinciale (-1 miliardo e 462 milioni) ed i pagamenti da rimborsare (-1 miliardo e 126 milioni).

Risulta, pertanto, confermata l'assoluta preponderanza delle operazioni connesse ai conti correnti di tesoreria rispetto a quelle legate al bilancio, con la conseguente esigenza di una rappresentazione contabile complessiva delle risorse finanziarie destinate ai centri di spesa, provenienti dal bilancio e dalla tesoreria.

La definizione di un nuovo e più completo conto di cassa, con il consolidamento dei dati di bilancio e quelli di tesoreria, consentirebbe una maggiore chiarezza e trasparenza dei conti pubblici.

I vaglia del Tesoro, con una movimentazione in aumento di 51.304 milioni a fronte di una variazione in diminuzione di 51.325 milioni presenta al termine dell'esercizio una consistenza di 60.105 milioni, diminuita rispetto al precedente esercizio (20.445 milioni).

Le contabilità speciali, attraverso un movimento di oltre 1 milione di miliardi, hanno registrato una consistenza finale di 76,6 miliardi (85,8 miliardi nel 2004); sulle movimentazioni relative alle predette contabilità, nel quadro generale dei conti correnti di tesoreria, appare necessario procedere ad una riclassificazione delle singole operazioni per atto normativo giustificativo, diretta ad una migliore verifica circa la regolarità delle singole movimentazioni effettive (pagamenti e versamenti).

11.3. Le attività non finanziarie prodotte sono aumentate di circa 6 miliardi, determinando una consistenza finale di 102 miliardi e 304 milioni.

Gli incrementi più significativi hanno riguardato il capitale fisso. In particolare, tra i beni materiali prodotti, le armi e gli armamenti militari (+3.015 miliardi), gli equipaggiamenti logistico- militari ed i vestiari civili e militari (+649 milioni), gli impianti, le attrezzature ed i macchinari (+536 milioni). Tra gli aumenti più rilevanti di quest'ultima voce vi sono stati gli hardware (+367 milioni) e le attrezzature ed i macchinari per altri usi specifici (+193 milioni).

Tra le materie prime, gli incrementi hanno riguardato il materiale per laboratori (+812 milioni) e, in misura minore, il materiale per officine (+22 milioni).

Le diminuzioni più rilevanti nella consistenza dei beni mobili (-1 miliardo e 279 milioni), a seguito di cancellazioni per insussistenze, e in quella di fabbricati non residenziali (-570 milioni) e di abitazioni (-548 milioni) (cessioni a SCIP e FIP).

Uno degli aspetti che rende difficile il raccordo tra conto del bilancio e conto del patrimonio si riferisce alla iscrizione in inventario dei materiali in uso alle forze armate di valori di gran lunga inferiori a quelli di acquisto in collegamento al problema relativo all'aggiornamento degli inventari per i beni in gestione al Ministero della difesa a causa di ritardi nell'invio di dati aggiornati da parte di enti militari.

Altre difficoltà sono connesse all'applicazione della rivalutazione per i materiali già in distribuzione ai fini dell'impiego, con conseguente mancata adozione dei criteri aziendalistici di valutazione delle rimanenze. Tali difficoltà non risultano ancora superate ed i valori dei prezzi di inventario risultano anacronistici e non connessi ai costi sostenuti e le regole contabili adottate dalla Difesa per la valutazione delle poste patrimoniali non consentono una rappresentazione affidabile della consistenza patrimoniale[41].

La portata, anche in termini quantitativi, della questione esposta è dimostrata dalla situazione verificatasi per ultimo nell'esercizio 2005, nel quale a fronte di aumenti per acquisti per circa 21 miliardi e 488 milioni sono state registrate diminuzioni per "insussistenze" per circa 21 miliardi e 643 milioni, parte della quale per "aggiornamento dei prezzi unitari di inventario tra quelli di mercato e quelli di nomenclatore".

Scarsamente significativi sono i valori iscritti per i beni mobili di valore culturale, biblioteche ed archivi (16 miliardi e 602 milioni; +3 miliardi e 519 milioni rispetto al precedente esercizio). Tra di essi l'aumento più consistente per i beni librari (da 11 miliardi e 503 milioni a 14 miliardi e 881 milioni) e per i beni artistici (913 milioni a 1 miliardo e 51 milioni). A supportare la scarsa significatività dei valori iscritti nel conto la circostanza che non è stata apportata alcuna variazione per i beni archeologici e per quelli paleontologici.

Tra le attività non finanziarie prodotte la voce di maggiore consistenza tra quelle gestite dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è stata quella relativa alle strade ferrate e materiali di esercizio in relazione alle società che gestiscono il pubblico servizio in regime di concessione od altra forma di utilizzazione.

I beni disponibili per la vendita, riportati nel riepilogo generale degli inventari, sono stati n. 11.418 unità per un totale, in termini di valore economico, di 3 miliardi e 158 milioni; dei quali vi sono stati dei fabbricati per 1 miliardo e 711 milioni e terreni per 1 miliardo e 447 milioni.

---

[41] Su tale aspetto la Sezione di controllo della Corte sulla gestione delle Amministrazioni centrali dello Stato sta svolgendo una analisi, di prossima conclusione, relativa ai rapporti tra attività contrattuale e gestione patrimoniale.

La maggiore consistenza degli immobili è quella relativa ai beni assegnati in uso governativo, n. 4.821 unità per un totale, in termini di valore economico, di 18 miliardi e 185 milioni, di questi 16 miliardi e 164 milioni per fabbricati e 2 miliardi e 20 milioni per terreni.

11.4. Le attività non finanziarie non prodotte espongono una diminuzione di circa 400 milioni, sostanzialmente riconducibile alla posta riguardante i terreni, con una consistenza finale di circa 2,7 miliardi.

Le diminuzioni più significative hanno riguardato i terreni con relative acque di superficie, i cui valori sono passati da 963 a 646 milioni, e, in misura minore, i terreni sottostanti a fabbricati ed altre opere, passati da 905 a 840 milioni.

11.5. Le passività finanziarie sono aumentate di 82 miliardi e 797 milioni, generando una consistenza finale di 1.953 miliardi e 594 milioni.

Il 62,3 per cento delle passività è costituito dai debiti a medio-lungo termine (1.186 miliardi), tra i quali prevalgono i debiti redimibili che espongono una consistenza di 1.134 miliardi di euro, imputabile principalmente all'emissione di buoni del tesoro poliennali[42], nonchè di quelli a cedola semestrale con 564 miliardi[43].

I debiti a breve termine ammontano a 736 miliardi, concorrendo per circa 54 miliardi sul peggioramento patrimoniale.

Nel dettaglio la quota più rilevante è rappresentata dai debiti di tesoreria; tra di essi i conti correnti, che ne rappresentano la voce più cospicua, hanno registrato un incremento, passando da 270 miliardi e 9 milioni a 338 miliardi e 31 milioni. In diminuzione le voci relative alle "altre gestioni", da 85 miliardi e 922 milioni ed al debito fluttuante, da 204 miliardi e 378 milioni a 201 miliardi e 966 milioni.

Tra le passività finanziarie è iscritta la voce "debito pubblico", con la distinzione in debito fluttuante e in debiti redimibili; tale voce è aumentata nel 2005, passando da 1.311 miliardi e 845 milioni a 1.336 miliardi e 913 milioni, in ragione dell'incremento dei debiti redimibili, passati da 1.107 miliardi e 466 milioni a 1.134 miliardi e 946 milioni. L'aumento dei

[42] Secondo i dati della relazione sulla gestione del debito, redatto dal Dipartimento del tesoro, ai sensi del d.m. 10 novembre 1995, lo stock dei buoni del tesoro poliennali ha registrato nel 2005 un decremento di 23.573 milioni e la percentuale dei predetti buoni rispetto al totale dei titoli di Stato era del 59,08 per cento. Lo stesso Dipartimento ha ridotto lo stock nominale del debito per 10.728 milioni, dei quali 7.728 milioni usufruendo delle giacenze del conto disponibilità per il rimborso anticipato a prezzi di mercato di titoli di Stato e 3.000 milioni utilizzando le somme disponibili sul Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato per un'asta di riacquisto dal mercato di buoni poliennali.

[43] Secondo un prospetto del conto gli interessi passivi in relazione ai buoni del tesoro poliennale a cedola semestrale sono stati pari a 28 miliardi e 613 milioni.

debiti redimibili comporta un appesantimento della situazione debitoria, a medio-lungo termine, dello Stato.

In forte aumento i residui passivi perenti, specialmente quelli di parte corrente, passati da 35 miliardi e 8 milioni a 40 miliardi e 105 milioni.

La situazione del Tesoro, data dal saldo tra crediti e debiti di tesoreria, è peggiorata nel 2005, passando da un saldo negativo di 394 miliardi a 421 miliardi (-27 miliardi).

11.6. Ai risultati concernenti l'Amministrazione dello Stato vanno aggiunti quelli delle Aziende autonome statali, cioè dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato e dell'Istituto agronomico per l'oltremare.

I conti patrimoniali delle Amministrazioni e delle Aziende autonome, esposti secondo la classificazione SEC'95, presentano al 31 dicembre 2005 una situazione di eccedenza delle passività sulle attività di 134 milioni e 86 mila euro, connessa ad una situazione passiva per l'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato di 143 milioni e 683 mila, con un peggioramento di 48 milioni 307 mila ed un risultato positivo per l'Istituto Agronomico per l'oltremare di 9 milioni 597 mila, con un miglioramento di 6 milioni e 276 mila.

L'andamento negativo della gestione patrimoniale dell'Amministrazione autonoma è dato dalla cessione di fabbricati civili adibiti a fini istituzionali, da 193 milioni 25 mila euro a 185 milioni 607 mila.

Tabella 2

Contratti attivi per i beni demaniali e patrimoniali distinti per utilizzatori

(dati in euro)

		Usuario												
Tipo Occupazione	Dati	COMUNE	DIP.TE STATALE	ENTI O CONSORZI VARI	IN CORSO DI CONSEGNA	IN CORSO DI RILASCIO	NON DEFINITA	NON DEFINITO	NON ENTERP. BILE	ONLUS	PRIVATI	PROVINCIA	REGIONE	Totale complessivo
AFFITTO	canone annuo	543.882,56	22.906,19	44.091,53		1.343,05		1.280,00		129,11	3.282.311,05	2.553,40	7.769,92	3.906.266,81
	numero contratti	130	8	24		5		1		1	1767	6	2	1944
AFFITTO - Couso	canone annuo	1.239,50		877,05					1.431,00		79.039,35			82.586,90
	numero contratti	1		5					1		52			59
ANTICIPATA OCCUPAZIONE	canone annuo	22.694,95	13.475,26	562,95							1.143.766,88	605,58	309,87	1.181.415,49
	numero contratti	16	9	2							204	4	1	236
ANTICIPATA OCCUPAZIONE - Couso	canone annuo										8.278,24			8.278,24
	numero contratti										9			9
CONCESSIONE	canone annuo	868.939,76	577.247,65	471.237,93		149.551,16	642,00			19.587,27	19.398.202,38	92.746,59	830,85	21.578.985,59
	numero contratti	163	235	105		11	1			9	1688	16	3	2231
CONCESSIONE - Couso	canone annuo	745,14	6.402,00	191,09							521.732,08			529.070,31
	numero contratti	3	2	3							200			208
ENFITEUSI	canone annuo										5.079,43			5.079,43
	numero contratti										143			143
GESTIONE IACP	canone annuo										1.344,14			1.344,14
	numero contratti										8			8
IN CONTROVERSIA	canone annuo	5.081,94		-							172.973,07			178.055,01
	numero contratti	7		1							145			153
IN CORSO DI RINNOVO	canone annuo	68.025,13	7.510,20	8.304,91							339.845,98	415,00		424.101,22
	numero contratti	18	2	4							123	1		148
IN CORSO DI UTILIZZAZIONE	canone annuo	2.473,73	7.504,81	5.176,00		1.558,15					648.884,32		108.455,95	774.052,96
	numero contratti	5	2	1		2					72		5	87
LOCAZIONE	canone annuo	745.886,12	324.985,82	538.172,70		8.332,15	57.582,42	336,00	3.806,25	24.659,93	7.870.313,52	25.988,77	457.256,94	10.057.320,62
	numero contratti	219	127	25		7	1	1	1	8	1952	13	3	2357
LOCAZIONE - Couso	canone annuo	175,41	3.501,60								120.658,96		1,00	124.336,97
	numero contratti	1	1								60		1	63
NON DEFINITO	canone annuo	3.327,82		-		563,43		912,00			408.299,58	0,01	8,00	413.110,84
	numero contratti	14		8		1		1			153	1	8	186
NON DEFINITO - Couso	canone annuo		50,00								12.472,88			12.522,88
	numero contratti		5								7			12
NON SPECIFICATA	canone annuo	33.443,89	7.725,04	123,95							391.275,03	-	-	432.567,91
	numero contratti	6	2	1							94	1	1	105
SENZA TITOLO	canone annuo	17.494,44	3.460,26	-							323.881,33	267,09		345.103,12
	numero contratti	19	1	1							229	2		252
SERVITU'	canone annuo	747,31		284,97							63.259,76			64.292,04
	numero contratti	2		2							86			90
TITOLO PRECARIO	canone annuo	45.250,72				216,91					305.673,06	2.562,48		353.703,17
	numero contratti	11				1					121	1		134
TITOLO PRECARIO - Couso	canone annuo										104.714,04			104.714,04
	numero contratti										22			22
USO GOVERNATIVO	canone annuo		-	14,01		-					2.766,56		2,00	2.782,57
	numero contratti	1		9	5						8		2	25
USO GRATUITO - Couso	canone annuo										-	0,50		0,50
	numero contratti			4							1	1		6
USO GRATUITO PER SERVIZIO	canone annuo		-	4,02	-						2,00	-		6,02
	numero contratti	2	14	1							11	2		30
USO PERPETUO	canone annuo	130,00		2.192,79			-				67.553,31	-		69.876,10
	numero contratti	1		13		2					18	1		35
USUFRUTTO	canone annuo										2.322,00			2.322,00
	numero contratti										2			2
canone annuo totale		2.359.538,42	974.772,85	1.071.229,88	-	161.564,85	58.224,42	2.528,00	5.237,25	44.376,31	35.274.648,95	125.139,42	574.634,53	40.651.894,88
numero contratti totale		619	408	209	5	27	4	3	2	18	7175	49	26	8545

Capitolo VII

L'organizzazione

1. Le tendenze normative.
2. La Presidenza del Consiglio dei Ministri: l'articolazione interna ed i raccordi con le Autonomie.
3. L'organizzazione ministeriale: *3.1 Le articolazioni periferiche.*
4. Organizzazione amministrativa ed indirizzo politico-amministrativo: *4.1 La programmazione di bilancio; 4.2 La funzionalità dei controlli interni.*
5. Il modello per "Agenzie".
6. Il riordino di Enti e Istituzioni.
7. Sistemi informativi e di *e-government*.

1. Le tendenze normative.

L'organizzazione amministrativa è stata ampiamente considerata negli ultimi anni, con rilevanti innovazioni, in parte correlate alla diversa fisionomia degli assetti governativi, in parte all'attuazione del disegno del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, maturato nel più ampio processo riformatore degli anni Novanta.

L'originaria impostazione - che aveva inteso ridisegnare nel complesso i profili dell'organizzazione e dell'azione amministrativa - già modificata nel corso della XIV legislatura, risulta ulteriormente rivisitata dal recentissimo d.l. 18 maggio 2006, n. 161, con il quale, ad inizio della attuale legislatura, sono state ampiamente redistribuite le competenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri.

Nel rimettere a successive puntuali valutazioni l'impatto, anche in termini di conseguenti allocazioni e distribuzioni di risorse finanziarie ed umane, dei provvedimenti attualmente all'esame del Parlamento, possono dunque enuclearsi le principali linee attuative dei percorsi di

riforma sinora realizzati, a partire dal d.lgs. n. 300 del 1999, dal d.l. 12 giugno 2001, n. 217, convertito dalla legge 3 agosto 2001, n. 317[1], e della legge n. 137 del 2002[2].

In questo quadro si intrecciano esigenze e obiettivi molteplici, che non sempre si traducono in una univoca dimensione sistematica, anche in relazione alle dinamiche proprie dei diversi livelli di governo, e che pongono per certi versi in crisi il tradizionale modello unitario di Pubblica amministrazione, fondato sulla tendenziale univocità di strumenti decisionali, operativi e di controllo. In questo processo va comunque salvaguardato, pur nella molteplicità dei diversi modelli, un nucleo essenziale di principi, tra i quali rileva la distinzione dei ruoli della politica dall'amministrazione, nella diversa articolazione delle responsabilità dei pubblici operatori, che è oggi a fondamento non solo dell'organizzazione amministrativa statale, ma anche degli enti territoriali e, con gli opportuni adattamenti, di quelli funzionali.

La complessiva lettura dell'attuazione di tale disegno può articolarsi in due intersecantisi direttrici: l'una rivolta più specificamente alla definizione strutturale e delle linee di interazione tra vertici politici e gestionali, l'altra intesa ad assicurare la "traduzione" sul versante organizzativo delle modifiche ordinamentali recate dal nuovo titolo V (parte seconda) della Costituzione. Nella ridefinizione degli assetti strutturali sono talora prevalsi profili contingenti, che solo in parte si riconducono ai pur programmati obiettivi di redistribuzione delle funzioni amministrative in relazione sia al processo di integrazione comunitario[3] che ai rapporti fra Stato e sistema delle Autonomie.

Un elemento caratterizzante le più recenti tendenze normative concerne il rapporto tra gli intenti di razionalizzazione e di contenimento della spesa pubblica con quelli più propriamente riferibili ai profili organizzativi: tale impostazione si rinviene negli obiettivi presenti nelle leggi finanziarie, che hanno previsto la riduzione degli enti e organismi pubblici (mediante fusioni, trasformazioni e privatizzazioni), la limitazione dei finanziamenti statali, la razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi, la esternalizzazione di attività e servizi a contenuto non specificamente pubblicistico. Le disposizioni in campo organizzativo si intrecciano strettamente, sia dal punto di vista sistematico che di concreta definizione normativa, con quelle

[1] "Modificazioni al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, nonché alla legge 23 agosto 1988, n. 400, in materia di organizzazione del Governo".

[2] All'esercizio della delega legislativa per il riordino dei ministeri, conferita dalla legge n. 137 del 2002, era fissato il termine di diciotto mesi dalla sua entrata in vigore (23 gennaio 2004). La delega è stata rinnovata dalla legge n. 186 del 2004 (di conversione del d.l. n. 136 del 2004 – che ha prorogato il termine per il suo esercizio al 29 luglio 2005 – ed ulteriormente rinnovata dall'art. 9, comma 1, della legge n. 306 del 2004, di conversione del d.l. n. 266 del 2004, con fissazione del termine finale al 31 dicembre 2005.

[3] Il fine di realizzare il disegno di un'Amministrazione efficiente ed efficace, è presente anche nel "Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa" (art. 398), ratificato dall'Italia con la legge 7 aprile 2005, n. 57.

attinenti alla disciplina del lavoro pubblico, anch'esse fortemente ispirate ad obiettivi di contenimento della spesa e, sovente, di soluzione a problematiche settoriali.

Non risulta dunque agevole ricostruire nella recente evoluzione normativa un disegno unitario, univocamente ispirato ad una complessiva visione degli assetti organizzativi, dovendosi rintracciare le innovazioni in campo organizzativo nelle disposizioni via via intervenute, anche nella decretazione d'urgenza (v., ad es., il d.l. 30 giugno 2005, n. 115, conv. nella legge 17 agosto 2005, n. 168[4], e d.l. 10 gennaio 2006, n. 6, conv. nella legge 9 marzo 2006, n. 80, prevalentemente dedicato ad aspetti del lavoro, ma anche a taluni rilevanti profili organizzativi[5]).

Sono peraltro presenti, soprattutto nei documenti programmatici, insieme alle indicate esigenze di contenimento della spesa, ulteriori significativi indirizzi, nel senso di considerare il rilievo della funzionalità e dei costi del sistema amministrativo anche come fattore di propulsione e di sviluppo[6]. Peraltro, la costante rimodulazione degli apparati può porre, sul piano operativo, non solo incrementi di costi, quanto oneri ulteriori connessi alla effettiva funzionalità delle strutture[7].

Un ruolo crescente - che deve misurarsi oggi con le più stringenti logiche di appartenenza sopranazionale e di evoluzione in senso autonomistico - riveste in particolare, insieme al ricorso a modelli di natura privatistica ed alla attivazione di politiche di sussidiarietà orizzontale, l'elaborazione e la diffusione di più articolati strumenti di *e-government*, che hanno contribuito a disegnare nuovi assetti organizzativi, travalicando una mera portata di supporto per connotare una complessiva evoluzione dei profili organizzativi e funzionali. Essi contribuiscono infatti, nel porre in atto le indicazioni normative sulla concreta esplicazione delle funzioni amministrative, a qualificare incisivamente i processi di trasformazione amministrativa nel nuovo contesto istituzionale, anche alla luce del riformato titolo V.

---

[4] In particolare l' art. 14-*septies*, rubricato *Modifiche all'articolo 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165,* prevede, al fine di verificare lo stato di ammodernamento della Pubblica amministrazione in relazione ai processi normativi di riforma volti al contenimento della spesa e alla semplificazione delle procedure, il potenziamento dell'Ispettorato operante presso il Dipartimento della funzione pubblica, che viene posto alle dirette dipendenze del Ministro per la funzione pubblica. La norma esplicita l'esigenza di verificare l'efficacia dell'attività amministrativa, con particolare riferimento alle riforme volte alla semplificazione delle procedure.

[5] L'originario d.l. prevedeva (art. 34) la istituzione di una nuova direzione generale del Ministero dell'ambiente: la norma risulta soppressa in sede di conversione in legge.

[6] Obiettivi volti a promuovere politiche di semplificazione e di qualità della regolazione si rinvengono nel d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80 (provvedimento sulla "competitività"), così come nella legge 28 novembre 2005, n. 246 (legge di semplificazione per il 2005).

[7] Considerazioni in tal senso, si rinvengono nella delibera n. 7/2006 del 4 aprile 2006, della Sezione del controllo sulla gestione (in adunanza congiunta dei Collegi I e II), relativa alla "*Gestione dei procedimenti disciplinari da parte delle Amministrazioni dello Stato*".

I processi di innovazione informatica si inscrivono infatti in una duplice interagente prospettiva, volta, da un lato, ad una più efficiente organizzazione delle Amministrazioni pubbliche, sia nei loro rapporti interni che tra queste e i privati[8], dall'altro, a consentire una adeguata conoscenza dei flussi informativi, anche di ordine finanziario e gestionale. In questa prospettiva, un ruolo pilota rivestono i sistemi intesi ad assicurare una conoscenza trasparente, condivisa e funzionale anche ad una tempestiva risposta alle esigenze poste dall'appartenenza alla UE (v. par. 7).

2. La Presidenza del Consiglio dei Ministri: l'articolazione interna ed i raccordi con le Autonomie.

Nel complessivo percorso di ammodernamento delle Amministrazioni pubbliche ed insieme di decentramento e valorizzazione dei raccordi con il sistema delle Autonomie un ruolo primario riveste la Presidenza del Consiglio dei ministri, il cui assetto organizzativo denota una compresenza di tali funzioni con quelle, più tradizionali, di centro di imputazione di competenze anche gestionali.

Si ricorda che in base al d.lgs. n. 303 del 1999, la Presidenza del Consiglio aveva assunto la fisionomia di "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. Tale disegno - caratterizzato dal trasferimento delle strutture con funzioni gestionali che, nel tempo, avevano trovato collocazione presso di essa, stratificandosi in una non sempre coerente dimensione operativa - è stato in parte modificato, con la creazione di nuovi dipartimenti e uffici, o la rimodulazione delle strutture preesistenti, non sempre collegati alla dimensione di governo della legislatura, registrando anche la riacquisizione di competenze in precedenza trasferite ad altri Ministeri[9].

Nel rinviare per una analisi puntuale all'apposito capitolo di questa relazione dedicato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, va qui considerato che la riconduzione ad essa di compiti estranei a quelli esclusivi di supporto alle funzioni costituzionali di direzione e coordinamento dell'attività del Governo, proprie del Presidente del Consiglio - su cui tra l'altro si fondano i provvedimenti normativi relativi al trattamento del personale, sensibilmente differenziato da quello degli altri dipendenti da Amministrazioni dello Stato - ha inciso sulla

[8] Si ricorda che l'art. 3-*bis* della legge n. 241 del 1990 (introdotto dall'art. 3 della legge n. 15 del 2005), prevede che "per conseguire maggiore efficienza nella loro attività, le Amministrazioni pubbliche incentivano l'uso della telematica". V., anche, il richiamato d.l. n. 35, convertito nella legge n. 80 del 2005, sulle modalità informatiche di comunicazione tra Pubbliche amministrazioni, cittadini e imprese.

[9] V. d.lgs. 5 dicembre 2003, n. 343, "Modifiche ed integrazioni al d.lgs. 30 luglio 1999, n. 303, sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, a norma dell'art. 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137".

stessa fisionomia, riproponendo problematiche anche gestionali di impatto esterno. Particolarmente complessa è la materia delle attribuzioni in tema di "protezione civile", la cui funzionalità va letta nel nuovo titolo V della Costituzione anche in relazione alla potestà legislativa concorrente fra Stato e Regioni[10]. Esse, rimesse alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dapprima con il d.l. 7 settembre 2001, n. 343, convertito dalla legge 9 novembre 2001, n. 401 (in base a cui è stato ricostituito il Dipartimento della protezione civile, con corrispondente soppressione dell'Agenzia di protezione civile, con funzioni di indirizzo e di controllo affidate al Ministro dell'interno), sono state più incisivamente ribadite, nell'esercizio in esame, dal d.l. 31 maggio 2005, n. 90, convertito nella legge 26 luglio 2005, n. 152.

Sempre nello scorso esercizio, il d.l. n. 63 del 2005, convertito dalla legge 25 giugno 2005, n. 109, ha attribuito, per l'esercizio delle funzioni inerenti allo sviluppo del Mezzogiorno, al Presidente del Consiglio (o al Ministro da lui delegato), la possibilità di utilizzare anche le strutture del Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Nel recente periodo si evidenzia anche la istituzione del Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei (CIACE), previsto dall'art. 2 della legge 4 febbraio 2005, n. 11, in base a cui è stata rivisitata anche la struttura del Dipartimento per le politiche comunitarie (dPCM 9 febbraio 2006), contribuendo ad ulteriormente qualificare il ruolo di raccordo della Presidenza del Consiglio dei ministri non solo nei confronti della UE, ma anche di questa con il sistema delle Autonomie; in particolare gli artt. 5 e 6 disciplinano rispettivamente la partecipazione delle Regioni e Province autonome e degli Enti locali alla formazione di atti normativi comunitari, con il riconoscimento di un ruolo primario alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ed alla Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali. Tali conferenze sono periodicamente convocate in sessioni speciali (art. 17 e 18 della legge) per la specifica trattazione dei temi normativi comunitari di interesse rispettivamente delle Regioni e degli Enti locali[11].

---

[10] Tra le questioni aperte, vi è la problematica della competenza statale per tutti quegli interventi che interessano l'ambito territoriale di più Regioni (art. 2, comma 1, lett. *c*, della legge n. 225 del 1992). Va considerato che tale legge n. 225 del 1992, non modificata dalla successiva normativa, ha conferito al Prefetto poteri di coordinamento e di direzione unitaria dei servizi di emergenza in caso di eventi calamitosi sul territorio provinciale (v. anche l'art. 5, comma 4, del d.l. n. 343 del 2001 e l'art. 108 del d.lgs. n. 112 del 1998, che ha conferito alle Regioni il potere di individuare i principi in base ai quali le Province ed i Comuni devono predisporre i piani di emergenza di rispettiva competenza e di attuazione delle misure urgenti, avvalendosi del Corpo nazionale dei vigili del fuoco).

[11] Le nuove competenze vanno ad aggiungersi a quelle già regolate dalla l. n. 131 del 2003, di esercizio del potere sostitutivo ex art. 120 della Costituzione e, per la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, di promozione dell'accesso alla Corte costituzionale nei confronti di leggi regionali ritenute lesive dell'autonomia degli enti locali. La norma prevede che il Presidente del Consiglio dei Ministri convochi almeno ogni sei mesi, o anche su richiesta delle Regioni e delle Province autonome, una sessione speciale della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche

Nella accennata prospettiva ordinamentale, che richiede alla Presidenza del Consiglio di misurarsi con le nuove esigenze poste dall'evoluzione del sistema, di particolare rilievo sono dunque le strutture cui è affidata la tenuta dei rapporti del Governo con le Regioni e le Autonomie locali: si tratta in primo luogo, degli uffici di supporto alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ed alla Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali (le stesse strutture assicurano la funzionalità della Conferenza Unificata Stato-Regioni-Città-Autonomie locali).

Esse - concepite e disegnate nella precedente fase di definizione dei rapporti tra Governo centrale ed Autonomie (d.lgs. n. 281 del 1997), nel complessivo accennato contesto riformatore degli anni Novanta - si trovano oggi ad affrontare una più complessa realtà in una diversa autonomia degli Enti territoriali, di rilievo sulla stessa configurazione organizzativa, essendo chiamate da disposizioni via via intervenute ad operare come sede di compensazione e di raccordo nei più delicati profili della realtà amministrativa. In tal senso si pone l'Accordo interistituzionale - siglato in data 20 giugno 2002 (ai sensi dell'art. 9, comma 2, lett. c) del d.lgs. n. 281 del 1997), tra il Governo, le Regioni, le Province, i Comuni e le Comunità montane, che prospetta un "nuovo modello di pluralismo istituzionale", in "un comune impegno che consenta di realizzare, contemperando le ragioni dell'unità con quelle delle autonomie, una consapevole direzione politico-istituzionale del processo di adeguamento alle nuove disposizioni costituzionali". A tal fine, si riconosce che la separazione delle competenze comporta la valorizzazione del principio della leale collaborazione tra gli enti che compongono la Repubblica, finalizzata alla ricerca della più ampia convergenza, per addivenire a soluzioni condivise in ordine alle rilevanti questioni interpretative e di attuazione poste dalla riforma costituzionale del titolo V. L'accordo individua nella Conferenza unificata la sede istituzionale di confronto, precisando che le riunioni della Conferenza hanno cadenza periodica e "costituiscono il momento di confronto politico, di valutazione, di indirizzo e di verifica" per

---

comunitarie di interesse regionale e provinciale, informando tempestivamente le Camere sui risultati emersi. La Conferenza, in particolare, esprime parere sugli indirizzi generali relativi all'elaborazione e all'attuazione degli atti comunitari che riguardano le competenze regionali e sui criteri e le modalità per conformare l'esercizio delle funzioni regionali all'osservanza e all'adempimento degli obblighi comunitari. La Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali è convocata dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro per le politiche comunitarie, almeno una volta l'anno, o anche su richiesta delle Associazioni rappresentative degli enti locali ovvero degli enti locali interessati, in una sessione speciale, dedicata alla trattazione degli aspetti delle politiche comunitarie di interesse degli enti locali; di tali risultati sono tempestivamente informate le Camere e la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. La Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali, in particolare, esprime parere sui criteri e le modalità per conformare l'esercizio delle funzioni di interesse degli enti locali all'osservanza e all'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza alla UE.

l'attuazione della stessa intesa. L'approfondimento degli specifici argomenti individuati è affidato a tavoli tecnici[12].

In analoghe logiche d'insieme è chiamato ad operare anche l'Ufficio per il federalismo amministrativo, istituito con dPCM 24 novembre 2003 (G.U. n. 22 del 28 gennaio 2004)[13], investito, oltre che dai compiti per l'attuazione del federalismo amministrativo di cui al capo I della legge n. 59 del 1997, da quelli più complessi affidati in relazione all'art. 118 della Costituzione ed all'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131. Le resistenze allo snellimento degli apparati ministeriali in relazione al decentramento attuato nel 1998 con il d.lgs. n. 112, ed al trasferimento delle risorse umane e finanziarie alle Regioni e agli enti locali, più volte evidenziate nelle relazioni della Corte, sono infatti oggi da considerare alla luce del riformato titolo V della Costituzione.

La complessità della tenuta e dei raccordi con il sistema delle Autonomie emerge, sotto altro versante, nella concreta dimensione operativa dell'Alto Commissariato per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella Pubblica amministrazione, istituito in base all'art. 1 della legge 16 gennaio 2003, n. 3[14] e riordinato in base al comma 254 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 (Legge Finanziaria 2006).

---

[12] Un rilievo particolarmente significativo assumono gli accordi e le intese nel settore della sanità, che prevedono funzioni di monitoraggio relative all'erogazione dei "livelli essenziali di assistenza" (c.d. LEA) da garantire sull'intero territorio nazionale. In tale settore si registrano nuovi assetti organizzativi e procedimentali, ispirati a criteri condivisi fra Stato e Regioni , come i "tavoli tecnici" prefigurati dalla Intesa - ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003 - sancita tra Governo e Regioni in data 23 marzo 2005, in attuazione dell'art. 1, comma 173, della l. n. 311 del 2004 (Legge. Finanziaria per il 2005). La stessa Intesa dedica una significativa attenzione ai flussi informativi del Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS), sia sotto il profilo della obbligatorietà degli adempimenti, che a fini di verifica degli andamenti gestionali e finanziari. Per l'esercizio dei controlli gestionali è di rilievo la previsione che le Regioni si impegnino alla adozione di modelli di contabilità analitica per centri di costo in grado di consentire analisi comparative dei costi, dei rendimenti e dei risultati delle diverse strutture sanitarie.

[13] Ad esso è demandato il coordinamento delle attività e delle iniziative delle Amministrazioni statali volte all'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessarie per l'esercizio delle funzioni e dei compiti da conferire alle Regioni e agli enti locali; la predisposizione dei provvedimenti necessari per rendere operativi tali conferimenti; il monitoraggio e la soluzione di quesiti giuridico - economici, anche a supporto del federalismo fiscale. Inoltre l'Ufficio cura le attività inerenti all'attuazione del federalismo amministrativo di cui al capo I della legge n. 59 del 1997 ed ai relativi decreti legislativi attuativi, prestando altresì supporto all'attività del Commissario straordinario del Governo per il federalismo amministrativo.

[14] *"Disposizioni ordinamentali in materia di Pubblica amministrazione"*, pubblicata in G.U. n. 15 del 20 Gennaio 2003, (S.O. n. 5). L'Alto Commissario – che opera alla diretta dipendenza funzionale del Presidente del Consiglio dei ministri - svolge le proprie funzioni nell'osservanza dei seguenti principi fondamentali: *a)* principio di trasparenza e libero accesso alla documentazione amministrativa, salvo i casi di legittima opposizione del segreto; *b)* libero accesso alle banche dati delle Pubbliche amministrazioni; *c)* facoltà di esercitare le proprie funzioni d'ufficio o su istanza delle Pubbliche amministrazioni; *d)* obbligo di relazione semestrale al Presidente del Consiglio dei ministri, che riferisce periodicamente ai Presidenti delle Camere; *f)* obbligo di rapporto all'autorità giudiziaria e alla Corte dei conti nei casi previsti dalla legge; *g)* rispetto delle competenze regionali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Il regolamento per la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento dell'Alto Commissariato è stato approvato con d.P.R. 6 ottobre 2004, n. 258. La legge n. 266 del 2005 (Finanziaria 2006), al comma 254 dell'(unico) art. 1 prevede poi la figura di un vice Commissario vicario, un vice Commissario aggiunto, e cinque esperti, tutti scelti tra i magistrati ordinari, amministrativi e contabili e gli avvocati dello Stato, collocati obbligatoriamente fuori ruolo o in aspettativa retribuita dalle rispettive Amministrazioni di appartenenza, anche in deroga alle norme ed ai criteri che disciplinano i rispettivi ordinamenti, nonché altri dipendenti delle Amministrazioni pubbliche di cui

In definitiva, un ripensamento delle strutture e della funzionalità degli apparati della Presidenza del Consiglio dei ministri, che pure hanno per diversi profili "anticipato" le esigenze di risposta ad una evoluzione in senso autonomistico, può oggi essere considerato nella prospettiva di una complessiva architettura del sistema, che non porti ad implementazione organizzativa e di costi, ma ad ulteriori utili razionalizzazioni.

3. L'organizzazione ministeriale.

Nel corso del 2005 e dei primi mesi del 2006, con la ridefinizione degli assetti del Ministero per le politiche agricole e forestali (d.P.R. n. 79 del 23 marzo 2005, seguito dal d.m. 21 novembre 2005 e dal d.m. 26 gennaio 2006) e del Ministero dell'interno (d.P.R. 8 marzo 2006, n. 154) si registrano le ultime misure correlate all'esercizio della delega prevista dalla legge n. 137 del 2002 per provvedere alla riforma dell'organizzazione dei ministeri e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, degli enti e organismi pubblici, degli strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività amministrativa[15].

Il Ministero per le politiche agricole e forestali, in base a tale normativa, è chiamato ad elaborare e coordinare le linee politiche, agricole, forestali, agroalimentari e per la pesca a livello nazionale, europeo e internazionale attraverso due Dipartimenti: il Dipartimento delle filiere agricole e agroalimentari[16] (con tre Direzioni Generali) ed il Dipartimento delle politiche di sviluppo (con quattro Direzioni Generali), cui si aggiungono l'Ispettorato Centrale Repressioni Frodi (ICRF) ed il Corpo Forestale dello Stato (CFS).

Per l'Amministrazione dell'interno, si registra la recente definizione del regolamento (d.P.R. 8 marzo 2006, n. 154) di attuazione del d.lgs. 30 ottobre 2003, n. 317, adottato in base

---

all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, in posizione di comando secondo i rispettivi ordinamenti. La norma dispone che per tutto il personale destinato all'ufficio del Commissario il servizio è equiparato ad ogni effetto a quello prestato presso le Amministrazioni di appartenenza. Non risulta ancora approvata la prevista Intesa sulle modalità dell'esercizio delle funzioni dell'Alto Commissario nei confronti delle Autonomie territoriali (v. Conferenza Unificata del 16 Marzo 2006, ove il tema è stato rinviato).

[15] L'ottica di tale provvedimento era quella di "ridimensionamento, riorganizzazione, riconversione e riqualificazione" delle strutture ministeriali, in relazione alla profonda modificazione delle loro funzioni nello "Stato autonomistico" disegnato dal nuovo titolo V della Costituzione (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. I, par. 1.2).

[16] Il Dipartimento delle filiere agricole e agroalimentari è articolato in tre uffici di livello dirigenziale generale: Direzione generale delle politiche agricole; Direzione generale della trasformazione agroalimentare e dei mercati; Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura. Il Dipartimento delle politiche di sviluppo è articolato in quattro uffici di livello dirigenziale generale: Direzione generale dello sviluppo rurale; Direzione generale per la qualità dei prodotti agroalimentari; Direzione generale per la tutela del consumatore; Direzione generale dell'Amministrazione. Nelle attività di sua competenza il MiPAF si avvale dell'operato di diversi Enti collegati: l' Agenzia per le erogazioni in Agricoltura (AGEA); il Consiglio per la Ricerca e la Sperimentazione in Agricoltura (CRA); l'Istituto nazionale di Economia Agraria (INEA); l'Istituto nazionale per gli Alimenti e la Nutrizione (INRAN); l'Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare (ISMEA); l'Unione Nazionale Incremento Razze Equine (UNIRE).

alla delega della legge n. 137 del 2002, con cui il numero dei dipartimenti era stato elevato da quattro a cinque, con l'istituzione del Dipartimento per la gestione del personale civile e delle risorse umane e finanziarie, deputato a curare l'organizzazione e il funzionamento delle strutture centrali e periferiche dell'Amministrazione, con particolare riguardo alle politiche del personale dell'Amministrazione civile e alla promozione e sviluppo delle relative attività formative, nonché alla gestione delle risorse strumentali e finanziarie del Ministero[17].

Le innovazioni del Ministero per le politiche agricole e forestali e del Ministero dell'interno confermano un'architettura organizzativa su base dipartimentale, a fronte di una opzione nell'organizzazione dei ministeri, fondata su di un'articolazione per direzioni generali (con o senza segretario generale), più ampiamente registrata nelle prime attuazioni della richiamata delega legislativa attribuita al Governo dalla legge n. 137 del 2002. Essa aveva infatti inciso sull'originario disegno organizzativo dei ministeri, delineato dal d.lgs. n. 300 del 1999, fondato sui modelli alternativi "per dipartimenti" e "per direzioni generali", accompagnate queste ultime dalla figura del segretario generale, con compiti di coordinamento dell'attività amministrativa. Tale logica binaria risulta superata già con il riordino delle funzioni e dell'organizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio[18] disposto con il d.lgs. 6 dicembre 2002, n. 287[19], con il quale è stato introdotto un ulteriore modello di organizzazione dei ministeri (per direzioni generali senza segretario generale).

Si ricorda che la citata delega era seguita al d.l. 12 giugno 2001, n. 217, convertito dalla legge 3 agosto 2001, n. 317, con cui erano stati reistituiti il Ministero della sanità (già confluito nel Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali), ora denominato Ministero della salute, ed il Ministero delle comunicazioni (già confluito nel Ministero delle attività produttive)[20]. Appare dunque opportuna una sintetica ricognizione complessiva dello stato di realizzazione della richiamata normativa, con rinvio agli specifici capitoli di questa Relazione

---

[17] Per il Ministero dell'interno, si segnalano nuove strutture presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza (UCIS, Ufficio Centrale per la Sicurezza Individuale, Direzioni centrali Anticrimine e dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere). Si registra anche l'istituzione di direzioni interregionali nel Dipartimento della Pubblica sicurezza e di direzioni regionali ed interregionali nel Dipartimento dei Vigili del Fuoco, del Soccorso Pubblico e della Difesa Civile.

[18] Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio – in base al d.lgs. n. 287 del 2002, artt. 3 e 4, cui ha fatto seguito il d.P.R. 17 giugno 2003, n. 261 - è stato ristrutturato in sei direzioni generali, che hanno sostituito i precedenti quattro dipartimenti; ad esso sono stati, inoltre, attribuiti i poteri di indirizzo e vigilanza sull'Agenzia per la protezione dell'ambiente e dei servizi tecnici (APAT), e sull'Istituto centrale per la ricerca applicata al mare (ICRAM).

[19] Preceduto dal d.lgs. n. 257 del 31 ottobre 2002, di istituzione e organizzazione del Dipartimento per gli Italiani nel Mondo (già in precedenza trasferito al Ministero degli affari esteri ex art. 10 d.lgs. n. 303 del 1999).

[20] Tale norma indicava il numero dei dipartimenti del Ministero delle attività produttive, ridotti da 4 a 3, e quelli del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2), limitandosi a prevedere una articolazione dipartimentale per il Ministero della salute ed in direzioni generali per il Ministero delle comunicazioni.

riguardanti i singoli ministeri, anche in vista dei profili di attuazione del citato d.l. 18 maggio 2006, n. 161.

Con riguardo ai ministeri già accorpati dal d.lgs. n. 300 del 1999, si osserva che, mentre la configurazione dipartimentale è stata mantenuta per il Ministero della salute - riorganizzato in tre dipartimenti, in base al d.P.R. 28 marzo 2003, n. 129, ai quali si è aggiunto di recente il Dipartimento per la sanità pubblica veterinaria, la nutrizione e la sicurezza degli alimenti[21] - differenti soluzioni organizzative sono state adottate per gli altri ministeri, modificando dunque l'originario disegno. Hanno infatti abbandonato la configurazione dipartimentale sia il Ministero del lavoro e delle politiche sociali che il Ministero delle attività produttive. Il primo, rivisitato dal d.lgs. 11 agosto 2003, n. 241, non prevede più i dipartimenti come strutture di primo livello, ma tredici direzioni generali, coordinate da un Segretario generale[22]. Anche nel riordino del Ministero delle attività produttive (d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 34), sono stati aboliti i dipartimenti (tre), con il ripristino delle Direzioni generali (undici) come strutture di primo livello - peraltro suddivise in tre aree funzionali, per assicurare il coordinamento all'interno di ciascuna di esse: 1) competitività, 2) internazionalizzazione, 3) sviluppo economico - senza la figura del Segretario generale. Le difficoltà di transizione si colgono nella struttura di bilancio di tale Amministrazione, tuttora articolata sulla precedente fisionomia organizzativa, fondata sugli aboliti dipartimenti[23]. Analoga configurazione non dipartimentale ha acquisito il Ministero delle comunicazioni, che, in base al d.lgs. 30 dicembre 2003, n. 366, è stato articolato in cinque direzioni generali (disciplinate anche in taluni aspetti organizzativi, rimessi, peraltro, a norme regolamentari[24]), tre uffici dirigenziali per progetti speciali e un Segretariato generale, con funzione di coordinamento e di raccordo fra il Ministro e le strutture operative. Sono stati anche ricostituiti gli ispettorati periferici (di livello dirigenziale non generale).

---

[21] Art. 1, del d.l. 1° ottobre 2005, n. 202, conv. in legge 30 novembre 2005, n. 244.

[22] Il regolamento di organizzazione del Ministero è stato emanato con d.P.R. 29 luglio 2004, n. 244. La Legge Finanziaria 2004 (art. 3, commi da 83 a 87) ha poi trasferito alla Presidenza del Consiglio dei ministri le competenze (con relative risorse finanziarie, umane e strumentali) in materia di politiche antidroga, già attribuite al Dipartimento per le politiche sociali e previdenziali del ministero, ed ora riconsiderate dal d.l. 18 maggio 2006, n. 161.

[23] Presso il MAP opera l'Alto Commissariato per la lotta alla contraffazione, con compiti di "coordinamento delle funzioni di sorveglianza in materia di violazione dei diritti di proprietà industriale e intellettuale" e di "monitoraggio sulle attività di prevenzione e di repressione dei fenomeni di contraffazione" (istituito con l'articolo 1 *quater* del d. l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito dalla legge 14 maggio 2005, n. 80). Il comma 235 dell'art. 1 della Legge Finanziaria 2006 prevede che l'Alto Commissario si avvalga di due Vice Alti Commissari, nominati dal Ministro delle attività produttive.

[24] L'organizzazione del Ministero è stata ridisegnata con il d.P.R. 22 giugno 2004, n. 176 e con d.m. 16 dicembre 2004. Collegato al Ministero è l'Istituto superiore delle comunicazioni (ente strumentale dotato di autonomia, ma le cui linee generali di organizzazione sono direttamente regolate dal citato d.m. 16 dicembre 2004, che svolge per conto del Ministero, attività di ricerca, ma anche operative). Si ricorda anche la Fondazione "Ugo Bordoni", riconosciuta dalla legge n. 3 del 2003 quale istituzione privata di alta cultura, sottoposta alla vigilanza del Ministero delle comunicazioni. Funzione precipua della Fondazione è, in particolare, quella di coadiuvare l'Amministrazione sul piano operativo in materie connesse alle attività del Ministero stesso.

Hanno invece mantenuto la configurazione dipartimentale altre Amministrazioni riordinate, sempre in base alla citata delega di cui alla legge n. 137 del 2002. In particolare il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (d.lgs. 12 giugno 2003, n. 152, seguito dal regolamento adottato con d.P.R. 2 luglio 2004, n. 184) è stato articolato in 4 dipartimenti, con 16 direzioni generali ed altri quattro uffici di livello dirigenziale generale posti in posizione di *staff* ad ogni capo dipartimento[25]. Con d.lgs. 3 luglio 2003, n. 173 è stato riordinato il Ministero dell'economia e delle finanze, con le Agenzie fiscali. All'interno della nuova organizzazione unificata la struttura preposta all'area economia è composta, oltre che dagli Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, da quattro Dipartimenti (Dipartimento del Tesoro, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, Dipartimento dell'Amministrazione generale, del personale e dei servizi del tesoro). Nella riunificazione delle diverse aree, dell'economia e delle finanze, l'Amministrazione è caratterizzata da un accentuato "pluralismo organizzativo" e dalla compresenza di organi, soggetti, enti, aventi natura giuridica diversa e modalità di azione ispirate a diversi modelli ordinamentali (oltre alle Agenzie fiscali ed all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, rileva la Guardia di finanza, la Scuola superiore dell'economia e delle finanze, il SECIT).

Come osservato nella indagine sul "*Riassetto del Ministero dell'Economia e Finanze*" resa dalla Corte[26], è da considerarsi conclusa, quanto meno sotto il profilo formale, l'integrazione delle preesistenti strutture a distanza di quattro anni dall'emanazione del decreto legislativo n. 300 del 1999, che aveva definito il nuovo modello organizzativo. Nella relazione una attenzione particolare è riservata ai profili organizzativi e funzionali relativi alla gestione delle entrate, rilevandosi taluni scollamenti tra le diverse competenze parcellizzate (sia all'interno dell'Amministrazione dell'economia e delle finanze, che tra questa ed altre Amministrazioni) in ordine alle entrate extratributarie e segnalando dunque la necessità di una visione unitaria delle strategie connesse alla loro gestione[27]. La Corte ha sottolineato l'esigenza di attivare più efficaci raccordi funzionali tra le diverse strutture competenti, evidenziando,

---

[25] Sono stati, inoltre, istituiti, a livello interregionale, dieci Servizi integrati infrastrutture e trasporti (S.I.I.T.), ciascuno dei quali è retto - distintamente per l'organizzazione periferica già del Ministero dei trasporti e del Ministero dei lavori pubblici - da un dirigente generale; si segnala in particolare, l'ordinamento dei S.I.I.T., tra cui quello per il Lazio, l'Abruzzo e la Sardegna - il cui direttore generale, nominato con decreto del Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 19, comma 3 del d.lgs. 30 maggio 2001, n. 165 - ha compiti di coordinamento di Uffici di livello dirigenziale generale.

[26] Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 13/2005/G.

[27] Sintomatica di tale situazione è la mancata individuazione di un unico centro di responsabilità per la gestione delle entrate ricomprese nel Capo X. La stessa relazione prende peraltro atto che il Dipartimento del tesoro ha avviato una ricognizione complessiva delle entrate di sua diretta gestione, con il coinvolgimento degli altri Uffici dell'Amministrazione ed ha manifestato l'intenzione di procedere ad una revisione delle competenze in materia di entrate extra tributarie in sede di modifiche da apportare al d.lgs. n. 300 del 1999.

anche sul piano qualitativo, un quadro di maggiore responsabilizzazione delle stesse Amministrazioni, per accrescere le relative potenzialità del gettito derivante dalle entrate extratributarie e patrimoniali la cui gestione non è stata demandata alle Agenzie fiscali.

Un assetto dipartimentale è anche alla base del riordino del Ministero per i beni e le attività culturali (d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 3[28]), e del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (d.P.R. n. 319 del 2003, adottato dopo complesse vicende, in attuazione del d.lgs. 300[29]).

Una particolare configurazione - i cui profili sono ampiamente rappresentati nelle relative relazioni - hanno il Ministero della difesa ed il Ministero degli esteri, articolati in direzioni generali, ed entrambi dotati del segretariato generale; ha invece una configurazione dipartimentale il Ministero della giustizia, con 4 dipartimenti ed 1 Ufficio centrale[30].

Da tale sintetica rassegna, e con rinvio ai singoli capitoli della relazione, si registra dunque il superamento, nell'organizzazione dei ministeri, dell'originario modello binario, per dipartimenti – talora creati con la mera giustapposizione di direzioni generali, senza una univoca integrazione funzionale e con una elevazione dei livelli dirigenziali – ovvero per direzioni generali coordinate da un segretario generale, con l'introduzione di modelli ulteriori (per direzioni generali senza segretario generale, per direzioni generali riunite in "aree funzionali").

In definitiva i ministeri con configurazione dipartimentale (al loro interno suddivisi in Direzioni generali o Uffici equiparati) sono 8; le Amministrazioni articolate in direzioni generali sono 6 (di cui 4 con Segretario Generale). Sotto il profilo dei raccordi tra aspetti organizzativi e contabili, da una ricognizione degli assetti ministeriali risultanti dagli stati di previsione del disegno di legge di bilancio per il 2006, presentato il 30 settembre 2005, i Centri di

---

[28] La riorganizzazione ha previsto, a livello centrale, quattro dipartimenti: a) per i beni culturali e paesaggistici; b) per i beni archivistici e librari; c) per la ricerca, l'innovazione e l'organizzazione; d) per lo spettacolo e lo sport. Essi sono articolati in direzioni generali preposte alla tutela delle diverse tipologie di beni culturali o a settori dell'Amministrazione generale e dello spettacolo. Sul territorio sono state istituite 17 Direzioni regionali, di livello dirigenziale generale, per i beni culturali e paesaggistici, che costituiscono articolazioni dell'omonimo Dipartimento; ad esse afferiscono le Soprintendenze di settore. Sul territorio, parimenti, operano gli Archivi di Stato e le Biblioteche statali. Il regolamento di organizzazione è stato emanato con d.P.R. 10 giugno 2004, n. 173.

[29] Il MIUR è articolato in tre Dipartimenti, con 18 Uffici regionali sul territorio (con eccezione della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige) che costituiscono autonomi C.d.R.. I tre Dipartimenti sono preposti, rispettivamente, all'istruzione; all'università, all'alta formazione artistica e musicale ed alla ricerca; alla programmazione ministeriale ed alla gestione del bilancio, del personale ministeriale e dell'informazione e sono, ciascuno, articolati in Uffici di livello dirigenziale generale. Si segnala nell'esercizio trascorso il decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76, con il quale sono state definite le norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, di cui all'art. 2, comma 1, lett. C, della legge 28 marzo 2003, n. 53.

[30] Dipartimento per gli affari di giustizia (D.A.G.); Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi (D.O.G.); Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (D.A.P.); Dipartimento per la giustizia minorile (D.G.M.). A questi deve aggiungersi l'Ufficio centrale per gli archivi notarili, che ha compiti organizzativi e di direzione amministrativa degli uffici periferici, archivi notarili distrettuali, sussidiari e ispettorati circoscrizionali (d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300 e d.P.R. 6 marzo 2001, n. 55). Si segnala nell'anno la legge n. 150 del 2005, esaminata nello specifico capitolo della relazione.

Responsabilità risultano nel complesso definiti in 125[31] , con una indifferenziata corrispondenza riguardo alle strutture di primo livello (dipartimenti e direzioni generali delle Amministrazioni non articolate in dipartimenti).

Tale equiparazione si riverbera sui processi programmatori e di attribuzione delle risorse, richiedendo particolari scansioni subprocedimentali nei casi di configurazione dipartimentale dei ministeri: anche sotto il profilo contabile possono dunque essere utilmente considerati gli archetipi strutturali prescelti, in modo da assicurare una più efficace trasmissione degli indirizzi politico-amministrativi ed una maggiormente consapevole gestione finanziaria (v. *infra* par. 4.1). L'indicata lettura – di raccordo tra profili amministrativi e finanziario-contabili – va altresì tenuta presente nella concreta redistribuzione di risorse (umane e finanziarie) che comporta il già citato d.l. 18 maggio 2006, n. 161, con il quale, come si è detto, sono state ampiamente rivisitate le competenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri[32].

3.1. Le articolazioni periferiche.

L'originario disegno del 1999 risulta ampiamente modificato anche per quanto riguarda le articolazioni periferiche dell'Amministrazione statale. Si ricorda che in base all' art. 11 del d.lgs. n. 300 del 1999 ed al d.P.R. n. 287 del 2001 erano stati istituiti gli Uffici territoriali del Governo (UTG) - che hanno successivamente modificato, in base alla legge n. 189 del 2002, la loro denominazione in quella di Prefetture–UTG - in cui avrebbero dovuto confluire le già esistenti articolazioni periferiche dei ministeri, peraltro con significative eccezioni già inizialmente previste per le strutture territoriali di diverse Amministrazioni (Economia e finanze, Istruzione, Beni e attività culturali).

---

[31] Ministero dell'economia e delle finanze: 10 C.d.R. (Gabinetto, 5 Dipartimenti, Guardia di Finanza, Avvocatura Generale dello Stato, Servizi Tecnici Nazionali, Servizio per la Gestione Spese Residuali); Ministero delle attività produttive: 5 C.d.R. (Gabinetto, 4 Dipartimenti); Ministero del lavoro e delle politiche sociali: 15 C.d.R. (Gabinetto, Segretariato Generale, 13 Direzioni Generali); Ministero della giustizia: 5 C.d.R. (Gabinetto, 4 Dipartimenti); Ministero degli affari esteri: 20 C.d.R. (Gabinetto, Segretariato Generale; 13 Direzioni Generali; 5 strutture di livello dirigenziale generale); Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca: 22 C.d.R. (Gabinetto, 3 Aree, 18 Uffici regionali); Ministero dell'interno: 5 C.d.R. (Gabinetto, 4 Dipartimenti); Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio: 7 C.d.R. (Gabinetto, 6 Direzioni Generali); Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: 7 C.d.R. (Gabinetto, 4 Dipartimenti, Capitanerie di Porto e Consiglio Superiore LLPP); Ministero delle comunicazioni: 8 C.d.R. (Gabinetto, Segretariato Generale, 5 Direzioni Generali, Istituto Superiore CT); Ministero della difesa: 7 C.d.R. (Gabinetto, Bilancio e Affari finanziari, Segretariato Generale, Esercito Italiano, Marina Militare, Aeronautica Militare, Arma dei Carabinieri); Ministero delle politiche agricole e forestali: 5 C.d.R. (Gabinetto, 2 Dipartimenti, I Ispettorato, Corpo Forestale dello Stato); Ministero per i beni e le attività culturali: 5 C.d.R. (Gabinetto, 4 Dipartimenti); Ministero della salute: 4 C.d.R. (Gabinetto, 3 Dipartimenti).

[32] Tali aspetti, che rappresentano i fondamentali risvolti in termini operativi per assicurare una coerente riallocazione delle risorse necessarie per realizzare il concreto disegno delle articolazioni di supporto alle politiche pubbliche (ripartite in difformità dal precedente assetto normativo), con immediata ricaduta sul bilancio 2006 – sono rimessi, in base al comma 10 dell'art.1, ad apposito dPCM, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze ed i Ministri interessati, mentre nella relazione tecnica di accompagnamento, che, peraltro, assicura l'effettiva invarianza della spesa, sono rappresentati i soli criteri di riferimento.

Le resistenze al processo di integrazione, già evidenti in sede di prima attuazione del d.lgs. n. 300 del 1999, sono state ulteriormente rafforzate dai provvedimenti di riordino di alcuni Ministeri, in base a cui è stata segnalata, già nelle precedenti relazioni[33], una implementazione complessiva dell'organizzazione statale decentrata.

L'originario impianto è stato pertanto modificato dal d.lgs. 21 gennaio 2004, n. 29 - del quale è stato, di recente, con d.P.R. 3 aprile 2006, n. 180, emanato il regolamento di attuazione - assegnando al Prefetto funzioni di coordinamento nei confronti degli uffici statali periferici, anche al fine di assicurare più stabili raccordi con gli enti locali. La nuova normativa ha da un lato sviluppato ulteriormente istituti già esistenti nella pregressa legislazione, quali le Conferenze permanenti, dall'altro ha introdotto strumenti nuovi, quale il potere sostitutivo del Prefetto, a garanzia della qualità dei servizi resi alla collettività, la cui uniformità applicativa si basa su preliminari direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri di settore (rispettivamente ai Ministri e ai Prefetti).

Le Conferenze - composte dai responsabili di tutte le strutture amministrative periferiche dello Stato ed articolate in sezioni corrispondenti di massima ad aree tematiche (amministrazione d'ordine; sviluppo economico e attività produttive; territorio, ambiente e infrastrutture; servizi alla persona e alla comunità) - sono ora aperte in via stabile alla partecipazione degli Enti territoriali. Esse hanno il compito di coadiuvare il Prefetto[34] ai fini di coordinamento delle Pubbliche amministrazioni dello Stato sul territorio, anche per garantire i livelli minimi nelle prestazioni pubbliche essenziali (da definire sulla base di parametri oggettivi, come gli indicatori contenuti nelle carte dei servizi e il livello di soddisfacimento del servizio reso, eventualmente segnalato dagli enti locali)[35].

---

[33] Si segnala anche la istituzione, operata dal comma 222 dell'art. 1 della legge 266 del 2005 (Finanziaria 2006) di Ispettorati regionali ed Uffici regionali del lavoro e della massima occupazione, con sede in ogni capoluogo di regione o in comune sede di corte di appello.

[34] In base al d.lgs. 21 gennaio 2004, n. 29 il Prefetto è coadiuvato da una Conferenza provinciale permanente, dallo stesso presieduta e composta dai responsabili di tutte le strutture amministrative periferiche dello Stato che svolgono la loro attività nella provincia, nonché da rappresentanti degli Enti locali. Il Prefetto del capoluogo di regione è altresì coadiuvato da una Conferenza permanente, composta dai rappresentanti delle strutture periferiche regionali dello Stato, alla quale possono essere invitati i rappresentanti della Regione.

[35] Significativa è la possibilità per il Prefetto, anche ai fini del coordinamento delle attività delle strutture statali operanti sul territorio e secondo le direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri, di formulare proposte per "un'efficiente organizzazione degli uffici periferici dello Stato ed una ottimale distribuzione delle risorse, che tenga conto delle esigenze di semplificazione delle procedure, di riduzione dei tempi dei procedimenti e di contenimento dei relativi costi in vista del raggiungimento di una migliore efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa in periferia".

Resta da considerare che tali, pur opportune, misure di raccordo si inscrivono in una più articolata strumentazione, finalizzata allo sviluppo della collaborazione interistituzionale tra Stato e Autonomie locali, che può richiedere anche ulteriori interventi a livello normativo[36].

4. Organizzazione amministrativa ed indirizzo politico-amministrativo.

4.1. La programmazione di bilancio.

Particolare consistenza e complessità riveste la tematica relativa ai profili dell'organizzazione amministrativa rispetto all'esplicazione dei poteri di indirizzo politico-amministrativo ed alle responsabilità di gestione della dirigenza, come disegnata in base agli articoli 4 e 14 del d.lgs. n. 165/2001, in coerenza all'impostazione programmatica accolta dalla riforma di bilancio del 1997, essa stessa modulata sulle coeve riforme degli apparati. E' stata in proposito evidenziata la necessità di una più diretta relazione con le risorse da individuare ed attribuire, sia nella formulazione delle previsioni di bilancio, ed in particolare nella impostazione delle note preliminari, che nella direttiva generale sull'azione amministrativa e sulla gestione, in una corretta sequenzialità tra il processo di formazione del bilancio e quello di definizione dell'indirizzo politico-amministrativo da parte dei Ministri. La problematica – ampliata dalla sfera di operatività di obiettivi programmatici che travalicano non di rado la sola area di una singola Amministrazione, se non dello stesso bilancio statale – comporta riflessi di rilievo anche organizzativo, per la difficoltà di una puntuale riconduzione delle risorse finanziarie agli obiettivi, sia in sede di allocazione previsionale che nella loro concreta attribuzione e nella gestione.

Ulteriori connessi profili, da approfondire in un necessario processo di affinamento, non solo metodologico, ma anche operativo, sono da un lato l'evidenziazione dei programmi e degli obiettivi innovativamente assentiti rispetto agli esercizi precedenti, con le ulteriori risorse attribuite a fronte del bilancio a legislazione vigente; dall'altro, una più generale riconsiderazione dei rapporti tra profili organizzativi, contabili e programmatici, anche alla luce della sostanziale inapplicazione della previsione di cui al comma 3 dell'art. 16 del d.lgs. 165 del 2001, intesa a consentire il conferimento e l'esercizio dei compiti e dei poteri dirigenziali a dirigenti preposti a strutture organizzative comuni a più Amministrazioni pubbliche, ovvero per

[36] Il Prefetto può promuovere tutte le possibili forme di collaborazione interistituzionale tra Stato e Autonomie locali, valorizzando anche, per il necessario apporto informativo, la rete degli uffici relazioni con il pubblico della provincia. La tematica è di particolare rilievo nella fase di attuazione del nuovo titolo V: si ricorda in tal senso la previsione contenuta nella delega di cui all'art. 2 della legge n. 131 del 2003, che prevedeva che l'esercizio delle funzioni fondamentali di comuni, Province e città metropolitane richiedenti la partecipazione di diversi livelli di governo fosse assicurato da forme di consultazione e raccordo, idonee a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato, regione ed Enti locali, anche sulla base di apposite intese raggiunte nelle Conferenze previste dal decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

l'attuazione di particolari programmi, progetti e gestioni. La tematica può dunque indurre a possibili sperimentazioni, volte a superare, ove necessario, eccessive rigidità organizzative, in vista di soluzioni ispirate a principi di maggiore flessibilità, valorizzando ulteriormente la natura programmatica dei bilanci e degli strumenti allocativi delle risorse e di verifica del loro utilizzo.

Nella direzione di calibrare più compiutamente le nuove previsioni di bilancio con gli esiti dei controlli gestionali affidati alla Corte dei conti in base all'art. 3 della legge n. 20 del 1994, si colloca la previsione normativa contenuta nella ultima Legge Finanziaria (legge 23 dicembre 2005, n. 266): in base al comma 171 dell'(unico) art. 1 si prevede infatti espressamente (con una modifica all'articolo 2 della legge n. 468 del 1978, cui viene aggiunto il comma 3-*bis*) che di tali esiti vada tenuto conto, oltre che nella predisposizione delle note preliminari ("nelle quali sono indicate le misure adottate a seguito delle valutazioni della Corte"), nella formulazione delle previsioni di spesa.

La consapevolezza del nesso tra programmazione, risultati del controllo, nuova programmazione delle risorse, emerge, dunque, con chiarezza nel disegno normativo, anche se ancora parziale è il grado di attuazione nella concreta realtà amministrativa: a tal fine si esplica una funzione propulsiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri nei confronti dei ministeri e delle P.A. in generale.

Tali funzioni si evidenziano nel processo di formazione e diffusione delle direttive per la programmazione - di governo e strategica - e nella promozione dei sistemi di controllo interno. In base all'art. 8 del d.lgs. 286 del 1999, che prevede l'emanazione di indirizzi del Presidente del Consiglio, sono state emanate le direttive presidenziali (c.d. "direttive-madri"), come base e riferimento metodologico delle direttive generali per l'azione amministrativa dei Ministri, essenziali strumenti di raccordo tra le responsabilità politiche e quelle gestionali, in una logica programmatoria, in correlazione a cui dimensionare nel concreto le risorse finanziarie (oltre a quelle umane), dando effettiva operatività alle funzioni dei dirigenti e idonei presupposti per la loro stessa valutazione.

Nel considerare il percorso registrato negli ultimi anni, a partire dallo scorcio della XIII legislatura[37], e nel rilevare che per il 2006 non risulta apprestata la c.d. "direttiva-madre", va

[37] Direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri: 12 dicembre 2000, "Indirizzi per la formulazione delle direttive generali sull'attività amministrativa" (in G.U. 26 gennaio 2001, n. 21); 15 novembre 2001, "Indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002" (in G.U. 22 gennaio 2002, n. 18); 8 novembre 2002, "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. 3 gennaio 2003, n. 2) e collegate Linee guida. Negli "*Indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002*" viene espressamente evidenziato il ruolo della direttiva generale annuale come strumento fondamentale per raggiungere obiettivi di realizzazione delle politiche governative e per il cambiamento delle Amministrazioni dello Stato.

positivamente preso atto di una maggiore integrazione tra programmazione strategica e programmazione finanziaria nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 dicembre 2004 per il 2005[38]. Il documento intende stabilire un nesso tra la fase di individuazione delle priorità politiche e quella relativa all'individuazione delle relative risorse finanziarie, articolando il processo di programmazione, dalla fissazione delle priorità politiche da parte del Ministro, cui segue la proposta degli obiettivi strategici da parte dei titolari dei centri di responsabilità amministrativa, poi definitivamente consolidati nella direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione.

Uno specifico nesso tra programmazione, bilancio ed assetti strutturali va perfezionato con riguardo alla configurazione dipartimentale, ove attuata ai sensi dell'articolo 5 del d.lgs. n. 300 del 30 luglio 1999. Tale disegno, non presente al legislatore del 1997 si riflette sia sulla nota preliminare che sulla direttiva generale: in presenza dei dipartimenti, viene infatti ad essere meno immediato il raccordo tra destinatari degli obiettivi e delle risorse, come indicati nella direttiva generale, e soggetti concretamente responsabili dell'attuazione. Nel raffronto tra disegno organizzativo e documenti di bilancio, si rinviene, infatti, una medesima qualificazione di C.d.R. per le strutture di primo livello, sia che si tratti di dipartimenti che di direzioni generali (ove queste non siano ricomprese in dipartimenti). Si tratta, da un lato, di valutare l'opportunità di una più puntuale rappresentazione, anche contabile, delle diversità tra direzioni generali, con riguardo alla diretta attribuzione e gestione di risorse, e di assicurare, dall'altro, per le strutture dipartimentali, comprensive di più direzioni generali (che, in tal caso, non costituiscono autonomi centri di responsabilità), un adeguato processo di successiva pianificazione operativa tra capi dipartimento e dirigenti generali.

A testimonianza delle difficoltà incontrate dalle Amministrazioni nel rispettare il rigoroso disegno del d.lgs. 300 è la non isolata adozione dell'affidamento, in base all'art. 4 del d.lgs. n. 279 del 1997, della gestione unificata delle spese a carattere strumentale afferenti a più centri di responsabilità, al fine di evitare duplicazioni di strutture e contenere i costi di gestione.

Le accennate problematiche vanno anche affrontate per le articolazioni periferiche, che in taluni casi costituiscono autonomi C.d.R. (ad es. sono considerati autonomi C.d.R. gli uffici regionali del MIUR, ma non gli UTG, che pure hanno funzioni di coordinamento) (v. *supra*). Merita poi attenta riflessione la considerazione del Gabinetto (e, ove presente, del Segretariato Generale) come C.d.R., a fronte di competenze che nel disegno normativo dovrebbero essere solo di raccordo tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione con ricaduta "esterna".

[38] In G.U. n. 26 del 2 febbraio 2005.

In definitiva, nel quadro di una più generale riconsiderazione degli strumenti di bilancio, anche alla luce dell'attuazione del nuovo Titolo V, una più specifica attenzione potrebbe essere dedicata alla attualità della configurazione amministrativa sottesa alla programmazione strategica e finanziaria, che, come delineata nella legge n. 94 del 1997, si fonda su un disegno ampiamente modificato dalla diversa e più articolata realtà dei differenziati modelli organizzativi via via realizzati. Al fine di stabilire una auspicata maggiore connessione tra obiettivi e risorse di bilancio possono dunque valutarsi possibili interventi innovativi e correttivi, sulla base delle esperienze maturate.

L'attenzione alle tematiche di bilancio si riscontra anche nella direttiva sul bilancio sociale, emanata dal Ministro della Funzione Pubblica il 16 marzo 2006, con lo scopo "di promuovere, diffondere e sviluppare nelle Amministrazioni pubbliche un orientamento teso a rendere accessibile, trasparente e valutabile il loro operato da parte dei cittadini, mediante l'adozione del bilancio sociale"[39]. Il bilancio sociale è definito come il documento, nel quale l'amministrazione periodicamente riferisce "le scelte operate, le attività svolte e i servizi resi, dando conto delle risorse a tal fine utilizzate, descrivendo i suoi processi decisionali ed operativi". Il provvedimento si ispira dunque all'esigenza di elevare il livello di comprensibilità dei sistemi di rendicontazione pubblici in termini di trasparenza dell'azione e dei risultati delle Amministrazioni pubbliche, di esplicitazione delle finalità, delle politiche e delle strategie, di misurazione dei risultati e di comunicazione: esso intende promuovere una risposta soddisfacente alle esigenze conoscitive dei diversi interlocutori (cittadini, imprese, associazioni, altre istituzioni pubbliche o private) di comprendere e valutare gli effetti dell'azione amministrativa.

---

[39] Il documento – che afferma che ogni Amministrazione pubblica, in quanto titolare di una funzione di tutela di interessi e di soddisfazione di bisogni dei cittadini, ha l'onere di rendere conto di quanto operato nei propri ambiti di competenza – prospetta la sperimentazione di strumenti di rendicontazione diversi e aggiuntivi rispetto al bilancio di esercizio, fondata sulla chiara formulazione dei valori e delle finalità che presiedono alla azione amministrativa e l'identificazione dei programmi, piani e progetti in cui si articola; l'attribuzione delle responsabilità politiche e dirigenziali; l'esistenza di un sistema informativo in grado di supportare efficacemente l'attività di rendicontazione; il coinvolgimento interno degli organi di governo e della struttura amministrativa; il coinvolgimento della comunità nella valutazione degli esiti e nella individuazione degli obiettivi di miglioramento; l'allineamento e l'integrazione degli strumenti di programmazione, controllo, valutazione e rendicontazione adottati dall'Amministrazione; la continuità dell'iniziativa. Il processo di realizzazione del bilancio sociale si articola in quattro fasi: la definizione del sistema di rendicontazione, con la definizione degli elementi informativi e degli indicatori necessari; la rilevazione delle informazioni, integrata con il sistema di programmazione e controllo; la redazione e l'approvazione del documento; la sua comunicazione. La direttiva individua le seguenti finalità: contabile; comunicativa; di responsabilità politica (attraverso una maggiore trasparenza e visibilità delle scelte politiche e una possibilità di valutazione della capacità di governo); di funzionamento (in relazione alla sostenibilità della spesa pubblica, anche con riferimento ai nuovi vincoli posti dal patto di stabilità europeo); di riorientamento dei processi di pianificazione, programmazione e controllo e per "ripensare l'assetto organizzativo dell'ente di valorizzazione e responsabilizzazione degli operatori.

Nel considerare positivamente tale maggiore attenzione agli strumenti ed alle finalità della rendicontazione da parte delle Amministrazioni, non sfugge, peraltro, alla Corte la necessità di sviluppare un adeguato raccordo con gli altri - non volontaristici – strumenti di programmazione e controllo che l'ordinamento appresta, e che sono volti a garantire quelle stesse finalità. In particolare vanno dunque assicurati adeguati raccordi, a cura della stessa Presidenza del Consiglio dei Ministri, con la programmazione di governo e strategica, così come da parte delle singole Amministrazioni con le direttive e gli atti di indirizzo e con le articolazioni del controllo interno, strategico e gestionale. Pur essendo, come si è detto, su base volontaristica, utili elementi potranno comunque trarsi da tale forma di rendicontazione, ove effettuata, a supporto di quella istituzionalmente affidata alla Corte dei conti - svolta questa in maniera terza e neutrale e riferita di norma ad un più complessivo quadro finanziario e gestionale - nei confronti del Parlamento nazionale e delle Assemblee territoriali.

4.2. La funzionalità dei controlli interni.

Sugli accennati circuiti programmatici - correlati anche alla nuova configurazione dei bilanci e delle responsabilità della dirigenza pubblica - si fondano anche i rapporti con il sistema dei controlli interni disegnati dal d.lgs. n. 286 del 1999 ed in particolare con la valutazione ed il controllo strategico, che rappresentano un momento di chiusura e di impulso alla nuova attivazione del processo circolare di pianificazione e di programmazione delle attività.

Un approfondita ed articolata analisi dello stato di attuazione della programmazione e dei controlli interni[40] si rinviene nei Rapporti del Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato.

Nel più recente Rapporto[41] viene effettuata una ampia analisi dello stato della programmazione e dei controlli nelle Amministrazioni dello Stato, a partire dalla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 dicembre 2000, per esaminare lo sviluppo della programmazione nella XIV legislatura e le prospettive che si pongono anche in relazione a quella ora iniziata.

Significative appaiono in particolare - oltre alla ricognizione analitica dello "stato dell'arte" delle diverse tipologie di controllo, come disegnate dal d.lgs. n. 286 del 1999, nei vari ministeri - le considerazione relative alla valenza ultrannuale della programmazione strategica,

[40] Sia sul piano organizzativo che funzionale va considerato che non risulta esercitata la delega di correttivi e modifiche pur prevista dalla legge n. 137 del 2002.

[41] IV Rapporto, reso nel marzo 2006.

da rimodulare, peraltro annualmente, in un virtuoso circuito tra programmazione - esiti del controllo - riprogrammazione.

Il rapporto evidenzia anche la rilevanza della programmazione *trasversale,* che concerne cioè politiche pubbliche interessanti più Amministrazioni, in ordine a cui appare sostanzialmente inutilizzata la previsione normativa (art. 7 d.lgs. n. 286/99) che abilita il Presidente del Consiglio dei ministri a chiedere al Comitato di esprimere "valutazioni specifiche di politiche pubbliche o programmi operativi plurisettoriali", superando così le logiche strettamente correlate alla ripartizione per ministeri, non sempre idonee, come rilevato anche dal Comitato, a rappresentare compiutamente interventi ed azioni non riconducili alla esclusiva competenza di singole Amministrazioni.

Un ulteriore raccordo, che ha evidenziato una accelerazione nel recente periodo, è quello tra programmazione strategica e programmazione "di Governo", ampiamente sottolineata nella XIV legislatura, portando talora ad una quasi "assimilazione" che lascia aperti taluni rilevanti profili sistematici ed operativi. Le tappe di questo percorso si colgono in particolare nella delega del 28 agosto 2003, nella direttiva presidenziale 4 febbraio 2003 concernente "Indirizzi per il monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo"[42] e nella istituzione del Dipartimento per l'attuazione del programma di Governo (dPCM 3 dicembre 2004). In base a tale disciplina il Dipartimento - presso cui sono chiamati ad operare l'Osservatorio e la Banca-dati[43], già previsti dall'articolo 7 del d.lgs. n. 286 del 1999, come funzionali al Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato, istituito dalla stessa norma - provvede alle funzioni di supporto, oltre che del Presidente del Consiglio dei Ministri o del Ministro per l'attuazione del programma di Governo, ove nominato, anche di tale Comitato.

Nel soffermarsi sulle diverse tipologie di controllo, il Rapporto esamina talune problematiche che impattano in maniera diretta sui profili organizzativi - quali la composizione ed il bilanciamento delle professionalità (esterne ed interne all'Amministrazione) impiegate negli organi di controllo interno - ed anche sulla spesa, come deriva dalle metodologie per la valutazione dei dirigenti, ancora sostanzialmente in una fase di sperimentazione, con una conseguente generalizzata erogazione delle indennità di risultato, non supportata da adeguati strumenti valutativi.

---

[42] In G.U. del 21 marzo 2003, n. 67.

[43] L'Osservatorio ha il compito di fornire le necessarie indicazioni e suggerimenti per l'aggiornamento e la standardizzazione dei sistemi di controllo interno, anche per le Amministrazioni pubbliche non statali. La Banca-dati sull'attività di valutazione è collegata con tutte le Amministrazioni in via telematica, raccoglie tutte le direttive annuali dei ministri, nonché gli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità relativi ai centri di responsabilità amministrativa ed alle *funzioni-obiettivo* del bilancio statale.

La varietà delle situazioni concretamente realizzate a fronte del quadro metodologico e programmatico generale, evidenziata anche in specifiche schede nel Rapporto, è diffusamente esaminata nei capitoli di questa Relazione dedicati ai singoli ministeri.

5. Il modello per "Agenzie".

Il disegno di riorganizzazione del 1999 prevedeva, a fianco dei tradizionali modelli ministeriali, il modello per "Agenzie", sottoposte alla vigilanza e all'indirizzo dei Ministri, concepite come strutture tecnico-operative deputate allo svolgimento di attività specialistiche e 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. Erano inizialmente previste 13 Agenzie: l'Agenzia industrie difesa; l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici; l'Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture; le Agenzie fiscali, inizialmente 4 (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 per le normative e i controlli tecnici; l'Agenzia per la proprietà industriale; l'Agenzia delle comunicazioni; l'Agenzia per il servizio civile (prevista dal d.lgs. n. 303 del 1999). Di esse alcune non sono mai state istituite (come l'Agenzia per la formazione e l'istruzione professionale, anche in considerazione dei non risolti problemi tra Stato e Regioni); altre trasformate, come l'Agenzia del demanio, trasformata in ente pubblico[44] o sostituite, come l'Agenzia di protezione civile, sostituita dal ricostituito Dipartimento della protezione civile presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (legge n. 401 del 2001); altre soppresse, come l'Agenzia per le normative e i controlli tecnici e l'Agenzia per la proprietà industriale (soppresse con il riordino del Ministero delle attività produttive, d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 34) e l'Agenzia delle comunicazioni (soppressa in concomitanza con la ricostituzione del Ministero delle comunicazioni).

Al declino dell'originaria previsione si è peraltro accompagnata la istituzione di Agenzie in settori di particolare rilievo strategico nei rapporti tra Stato e Regioni: all'Agenzia dei servizi sanitari, istituita con d.lgs. n. 115 del 1998, è seguita, nel settore, la istituzione dell'Agenzia italiana del farmaco[45], chiamata a svolgere non solo alcuni dei compiti già affidati alla direzione generale dei farmaci e dei dispositivi medici del Ministero della salute, ma anche quelli di "alta consulenza tecnica" in materia di politiche per il farmaco al Governo ed alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome. In un altro,

[44] V. art. 30, comma 2-bis, del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, conv. dalla l. 24 novembre 2003, n. 326.

[45] Istituita con l'art. 48 d.l. 30 settembre 2003, n. 269, conv. dalla legge 24 novembre 2003, n. 326. Il regolamento di organizzazione dell'Agenzia è stato emanato con d.m. 20 settembre 2004, n. 245.

parallelamente strategico, versante era stata prevista, con l'art. 27, comma 10, della legge n. 3 del 2003, la istituzione dell'Agenzia nazionale per l'innovazione tecnologica, in realtà mai costituita e di fatto sostituita dal Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA).

In definitiva, ad una ricognizione delle figure organizzatorie denominate "Agenzie"[46] corrispondono realtà sensibilmente diverse, non solo per il settore di intervento, ma per il disegno strutturale e la disciplina funzionale, derogando ad un astratto ed uniforme disegno per corrispondere alla più complessa e poliforme realtà amministrativa.

6. Il riordino di Enti e Istituzioni.

La problematica relativa al riordino di enti e istituzioni, che travalica la stessa XIV legislatura, registra una incisiva qualificazione a livello di obiettivi programmatici, reiteratamente proposti nei DPEF ed in disposizioni normative, ma cui sono seguiti solo parziali attuazioni[47].

Nel complessivo intento di una riduzione della spesa per il funzionamento delle Amministrazioni pubbliche, attraverso la riduzione del numero dei dipendenti pubblici e la soppressione degli enti pubblici divenuti inutili, l'art. 28 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Legge Finanziaria per 2002), prevedeva – in concomitanza con programmi di esternalizzazioni - l'individuazione, con regolamenti governativi, di enti pubblici, Amministrazioni, agenzie e altri organismi pubblici di cui disporre la trasformazione in società per azioni o in fondazioni di diritto privato, la loro fusione o la soppressione e messa in liquidazione. I criteri direttivi previsti erano la riduzione della spesa di funzionamento delle Amministrazioni, l'incremento della loro efficienza, il miglioramento dei servizi al pubblico. Nella legge n. 137 del 2002 - in parallelo al riordino degli apparati centrali dello Stato – era stato previsto il riordino di enti e

[46] In una, non esaustiva, ricognizione, si ricordano le seguenti Agenzie: ARPA (Agenzia protezione ambientale); ARAN (Agenzia per la rappresentanza negoziale delle Pubbliche amministrazioni); Agenzia per le ONLUS (organizzazioni non lucrative di utilità sociale - dPCM 26 settembre 2000 e dPCM 21 marzo 2001, n. 329); AGEA (Agenzia per le erogazioni in agricoltura), istituita con d.lgs.15 giugno 2000, n. 188, recante disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 27 maggio 1999, n. 165, con la soppressione dell'AIMA; Agenzia interregionale per il fiume Po, cui sono state trasferiti i beni e le risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative per l'esercizio delle funzioni del Magistrato per il Po, in base al d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (dPCM 27 dicembre 2002); Agenzia nazionale delle scorte di riserva, il cui statuto risulta approvato con d.m. (Industria) 29 gennaio 2001; Agenzia europea per la sicurezza alimentare (d.l. 3 maggio 2004, n. 113); Agenzia nazionale certificazioni componenti e prodotti; Agenzia europea per la sicurezza; Agenzia nazionale per la sicurezza del volo; Agenzia regionale per lo sviluppo e l'innovazione nel settore agricolo-forestale; Agenzia per la garanzia della qualità in agricoltura (AQA); Agenzia spaziale italiana (ASI), riordinata con d.lgs. 4 giugno 2003, n.128, cui è seguito il decreto 30 giugno 2004 (regolamento di Amministrazione, contabilità e finanza). In base al d.l. 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla l. 14 maggio 2005, n. 80, l'Ente nazionale per il turismo (ENIT) è stato trasformato in Agenzia. Per l'Agenzia per i segretari comunali e provinciali (d.P.R. 465/1997), la vigilanza viene rimessa, in base al citato d.l. 18 maggio 2006, n. 161, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

[47] Si ricorda anche il programma di riordino degli enti e organismi pubblici previsto dal d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 419, il cui termine è stato da ultimo prorogato al 31 dicembre 2006 dall'art. 3 del d.l. 30 dicembre 2005, n. 273, convertito in legge n. 51 del 2006.

istituzioni preesistenti[48]. Nel sommario richiamo alla complessa produzione normativa, si ricorda che in base al d.l. 15 aprile 2002, n. 63[49] convertito dalla legge 15 giugno 2002, n. 112, erano state approvate all'art. 9 *Disposizioni in materia di privatizzazione, liquidazione e finanziamento di enti pubblici e di società interamente controllate dallo Stato, nonché di cartolarizzazione di immobili.* La materia, di notevole rilievo, si misura oggi anche con il nuovo riparto di competenze disegnate dal titolo V della Costituzione, sollecitando ad una complessiva riconsiderazione sistematica.

In tale contesto assumono rilievo la costituzione e la operatività delle c.d. "*società legali*", che ripropongono le problematiche di raccordo con le funzioni dei ministeri di riferimento - in una non sempre netta dislocazione di puntuali poteri e responsabilità - a proposito delle quali si rinvia ai capitoli di questa *Relazione* relativi alle singole Amministrazioni. Sul piano generale può solo rilevarsi la utilità di un disegno strategico che consenta una più accurata delimitazione di compiti tra apparati ministeriali, funzioni e servizi erogati, risorse apprestate.

Una parallela esigenza – tanto più evidente in relazione alla proliferazione di forme strutturali diverse - è quella da riservare alla riconsiderazione dell'architettura contabile delle Amministrazioni, sia per conferire maggiore trasparenza ai raccordi tra poste contabili, profili strutturali, dinamiche programmatorie, che per consentire una "lettura" - trasversale alle diverse p.a. - delle politiche e degli interventi finanziati con risorse pubbliche. A tali finalità possono concorrere - insieme agli auspicati processi di armonizzazione dei bilanci pubblici – la funzionalità dei sistemi informativi e di *e-government*, oggetto di ampia regolamentazione nell'esercizio trascorso.

---

[48] Come già rappresentato dalla Corte nella relazione relativa al Rendiconto generale dello Stato per il 2004, sono parziali i risultati conseguiti dall'operazione di sfoltimento, razionalizzazione e privatizzazione degli enti pubblici non indispensabili. (V. anche il Comunicato stampa della riunione del Consiglio dei ministri n. 1999 del 18 marzo 2005) riportato nella stessa Relazione. Sono, peraltro, numerosi gli enti ed organismi enclisi: le Amministrazioni alle quali sono affidati "compiti di garanzia di diritti di rilevanza costituzionale"; gli enti che gestiscono la previdenza sociale "a livello di primario interesse nazionale"; quelli "essenziali per le esigenze della difesa o la cui natura pubblica è garanzia per la sicurezza"o 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 legge n. 537 del 1993 e, poi, nel d.lgs. n. 300 del 1999. L'ultima proroga al termine già fissato dall'articolo 28, comma 1, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, e successive modificazioni, è stata prevista dal d.l. 30 dicembre 2005, n. 273, conv. in l. n. 51 del 2006, che ha previsto il termine del 31 dicembre 2006.

[49] *Disposizioni finanziarie e fiscali urgenti 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* (in G.U. n. 90 del 17 aprile 2002).

7. Sistemi informativi e di *e-government*.

I raccordi tra sviluppo del governo elettronico e riforma della Pubblica amministrazione diventano sempre più stretti ed assumono rilevanza strategica, non solo per contribuire ad una più efficiente organizzazione amministrativa e per assicurare modalità informatiche di raccordo e di comunicazione tra Pubbliche amministrazioni, cittadini e imprese, ma anche per consentire una tempestiva conoscenza dei flussi informativi ed un adeguato supporto alla programmazione ed alla verifica dell'attuazione delle politiche pubbliche.

Tali esigenze appaiono di crescente spessore nell'evoluzione del sistema in chiave autonomistica, che richiede ampia condivisione di strumenti e di obiettivi, come emerge in recenti provvedimenti di rilevante portata, adottati nel corso del 2005: il d.lgs. n. 42 del 2005, istitutivo del *Sistema pubblico di connettività* (SPC), adottato sulla base della legge delega n. 229 del 2003 (art. 10, comma 1, lettera b)[50], ed il "*Codice dell'amministrazione digitale*" [51] (d.lgs. n. 82 del 2005, modificato con d.lgs.n. 159 del 2006).

Nel rinviare su tali tematiche allo specifico referto che la Corte rende ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 39 del 1993, vanno qui sottolineati taluni principi di fondo, sottesi a tali recenti innovazioni, che più direttamente impattano sul terreno organizzativo e sulle stesse implicazioni di spesa. Al Sistema pubblico di connettività - concepito a superamento della rete unitaria delle Pubbliche amministrazioni, quale "architettura" per l'unificazione dei sistemi informatici della nuova realtà istituzionale - è infatti rimesso il compito di attuare l'interazione fra le reti delle Amministrazioni centrali, regionali e locali, conseguendo economie di scala nell'utilizzo dei servizi di rete ed assicurando *standard* comuni di funzionalità e di sicurezza.

Si segnalano - nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva statale in materia di "coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'Amministrazione statale, regionale e locale" - forme di consultazione e cooperazione con Regioni ed Enti locali, attese le correlazioni con le competenze regionali in materia di organizzazione amministrativa di tali Enti territoriali. In relazione alla loro nuova posizione di autonomia è infatti prevista una Commissione di coordinamento del SPC, a composizione mista di rappresentanti dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali. In tale quadro sono stati individuati i compiti del CNIPA - già potenziati dai commi 192 – 196 dell' art. 1 della Legge Finanziaria n. 311 del 2004 - sia nei

[50] In particolare, l'art. 2 del d.lgs. n. 42 del 2005 definisce i principi del SPC: l'organizzazione "federata, policentrica e non gerarchica del sistema"; l'economicità nell'utilizzo dei servizi di rete, di interoperabilità e di supporto alla cooperazione applicativa; lo sviluppo del mercato e della concorrenza nel settore ITC. Il d.lgs. n. 42 del 2005, istituisce anche la Rete internazionale delle Pubbliche amministrazioni (RIPA). Il rispetto delle regole tecniche ex art. 17 del d.lgs. n. 42 del 2005 rappresenta la condizione per rendere lo scambio di documenti informatici tra le Pubbliche amministrazioni "*valido ad ogni effetto di legge*".

[51] Ulteriori innovazioni sono contenute nel d.l. n. 7 del 2005, convertito nella legge n. 43 del 2005, sul rilascio di documentazione in formato elettronico (art. 7 *vicies ter*).

riguardi delle Amministrazioni centrali dello Stato (per le quali il Centro cura la progettazione, la realizzazione, la gestione e l'evoluzione del SPC, anche avvalendosi di soggetti terzi) che nei confronti della generalità delle Pubbliche amministrazioni (per le quali il Centro cura la gestione delle risorse e delle strutture comuni preposte al controllo ed alla supervisione del SPC).

L'intento di una ampia riorganizzazione strutturale e funzionale delle Amministrazioni è esplicitato nel "*Codice dell'amministrazione digitale*" , ove si prevede che esse, nell'autonoma organizzazione della propria attività, utilizzino le tecnologie dell'informazione e della comunicazione "per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione" (art. 12, comma 1, d.lgs. n. 82 del 2005). Nella indicata prospettiva lo Stato, le Regioni e gli enti locali promuovano le intese e gli accordi utili a "realizzare un processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa coordinato e condiviso", anche attraverso la Conferenza Unificata (art. 14 dello stesso decreto legislativo).

La materia è dunque di particolare rilevanza nell'attuale evoluzione istituzionale, anche ai fini del controllo dei flussi finanziari e gestionali del sistema, nella cui prospettiva si inquadrano talune misure previste dall'art. 28 della legge n. 289 del 2002 (Legge Finanziaria per il 2003) che hanno superato il vaglio costituzionale[52] e che registrano recenti sviluppi attuativi. Ci si riferisce al SIOPE (Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici), per la rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesorieri (o cassieri) di tutte le Amministrazioni pubbliche (Stato, Regioni, Province, Comuni, Università, ASL e altri enti pubblici) ed alla disciplina della trasmissione dei documenti di bilancio degli enti locali alla Corte dei conti, funzionali alla tutela degli equilibri di bilancio, anche in relazione alle esigenze di rispetto dei criteri indicati dalla UE.

In definitiva, i sistemi informativi vedono accrescere il loro ruolo, non solo nel senso di favorire il processo di ammodernamento delle Amministrazioni, ma per contribuire efficacemente alla tenuta ed alla coesione del sistema. In tale duplice interagente prospettiva possono concorrere alla effettiva razionalizzazione amministrativa, al miglioramento dei servizi erogati, all'effettivo contenimento delle spese (laddove non si traducano essi stessi in ulteriori implementazioni delle strutture e dei costi), ad una unitaria rappresentazione dei flussi finanziari e gestionali. Tali esigenze risultano di particolare rilievo in aree a forte ricaduta finanziaria e sociale, quali quelle connesse alla erogazione delle prestazioni connesse ai diritti civili e sociali, da garantire sull'intero territorio nazionale. Ne va dunque attentamente monitorata l'attuazione, anche alla luce delle esperienze sin qui registrate, sollecitando l'attenzione dei centri preposti a

[52] Corte costituzionale, sent. n. 35 del 2005, confermativa della sent. n. 36 del 2004.

tale funzione, in una ottica che possa contribuire ad una loro coerente evoluzione, dando così compiuta attuazione a principi programmatici sinora solo parzialmente tradottisi nella realtà del tessuto amministrativo.

Capitolo VIII

Il personale

1. Considerazioni generali e di sintesi.
2. Le politiche di gestione del personale pubblico.
3. Il quadro normativo: *3.1. Le nuove disposizioni sul personale pubblico;3.2. Gli interventi legislativi sulla dirigenza.*
4. La contrattazione collettiva.
5. I risultati delle politiche di gestione del personale.
6. Linee di intervento per il contenimento della spesa.

1. Considerazioni generali e di sintesi.

L'obiettivo di contenimento della spesa costituisce da lungo tempo un principio-cardine dell'ordinamento amministrativo e della politica finanziaria. Detta finalità, nella seconda metà degli anni '90, è stata tradotta in termini quantitativi.

La strategia ha ripreso vigore con la Legge Finanziaria per il 2005, che ha previsto il blocco delle assunzioni, nonché la riduzione della spesa per il personale delle amministrazioni centrali in misura non inferiore al 5 per cento attraverso congruenti riduzioni delle dotazioni organiche.

Entrambe le indicazioni, peraltro, sono state accompagnate da un insieme di deroghe, esenzioni, esclusioni, autorizzazioni, limitazioni, priorità, proroghe.

Ne conseguono rischi di difficoltà di governo, di vanificazione degli obiettivi, di depauperamento del patrimonio delle risorse umane, di ostacoli all'ordinato svolgimento del processo di programmazione dei fabbisogni del personale.

Sul piano normativo, il punto di maggiore criticità riguarda l'assetto della dirigenza, con particolare riferimento alla durata degli incarichi e alla valutazione delle *performances*.

La prima questione concerne il conferimento di incarichi di breve durata. Il problema è stato risolto in modo soddisfacente dall'art. 14-*sexies*, comma 1, del decreto legge n. 115 del 2005, convertito, con modificazioni, nella legge n. 168 del 2005, secondo il quale la durata degli incarichi dirigenziali (sia di prima che di seconda fascia) non può essere inferiore a tre anni né eccedere il termine di cinque anni.

La seconda questione concerne la prassi delle amministrazioni dello Stato di corrispondere ai dirigenti l'indennità di risultato, in modo normalmente generalizzato, nonostante l'assenza della valutazione, volta a verificare il raggiungimento dei risultati e l'osservanza delle direttive, conformemente a quanto prescrive la legge.

Tale prassi attuale crea disparità di trattamento, comporta un incremento ingiustificato della spesa pubblica, produce demotivazione (accentuata dalla cosiddetta clausola di salvaguardia)[1] e rischia di introdurre un fattore di grave crisi per l'intero sistema dei controlli interni dei risultati.

In ordine alla contrattazione collettiva di lavoro, un fenomeno meritevole di attenzione riguarda il progressivo maggior peso, rispetto a quella di livello nazionale, della contrattazione integrativa sulla dinamica delle retribuzioni (il differenziale tra indice delle retribuzioni contrattuali e retribuzioni di fatto è passato da poco più di 2 punti nel triennio 2000-2002 a circa 6 punti nel triennio 2003-2005).

Ne è derivata un'alterazione del sistema complessivo di controllo. La contrattazione nazionale, che ha una minore rilevanza finanziaria, è soggetta al controllo esterno della Corte dei conti, abilitata a riferire al Parlamento, mentre, invece, la contrattazione integrativa, principale responsabile dell'esorbitanza della spesa, è soggetta agli organi di controllo interno, incaricati di riferire sui costi della contrattazione al Ministero dell'economia e delle finanze.

La politica di contenimento della spesa, obiettivo comune delle manovre finanziarie dell'ultimo decennio, incontra ostacoli per la sua compiuta realizzazione.

In via induttiva può ritenersi, che ove la crescita delle retribuzioni pro-capite, a partire dal 1995, fosse avvenuta al ritmo annuo dell'inflazione effettiva, e nell'ipotesi di invarianza dell'occupazione, le retribuzioni lorde sarebbero risultate inferiori a quelle effettive per oltre 6 miliardi già nel 2000 e per oltre 17 nel 2005.

[1] In base a tale clausola i dirigenti hanno diritto al mantenimento della stessa indennità di posizione di parte variabile anche nell'ipotesi in cui venga loro successivamente conferito un incarico di minore importanza.

Per contenere la spesa, invertendo la tendenza espansiva, che si protrae da tempo, occorre attivare nuovi strumenti di indirizzo e di controllo, finalizzati ad evitare i maggiori costi rispetto a quelli ipotizzati nei contratti collettivi nazionali.

2. Le politiche di gestione del personale pubblico.

Da più di dieci anni il tratto fondamentale della copiosa normativa sul personale pubblico è costituito dall'obiettivo di contenimento della spesa. L'art. 1 del decreto legislativo n. 165 del 2001, nel quale è stato trasfuso, con parziali modifiche, il corrispondente articolo del decreto legislativo n. 29 del 1993, stabilisce che la disciplina dell'organizzazione degli uffici e dei rapporti di lavoro e di impiego alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche è finalizzata, "tenuto conto delle autonomie locali e di quelle delle regioni e delle province autonome, nel rispetto dell'art. 97, comma 1, della Costituzione" ai seguenti scopi: (a) accrescere l'efficienza delle amministrazioni; (b) razionalizzare il costo del lavoro pubblico, contenendo la spesa complessiva del personale, diretta e indiretta, entro i vincoli di finanza pubblica; (c) realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane.

In tempi più recenti, la finalità del contenimento della spesa è stata tradotta in termini quantitativi. L'art. 39, comma 1, della legge n. 449 del 1997 (Legge Finanziaria per il 1998), nell'introdurre il principio della programmazione triennale del fabbisogno di personale, ha assegnato alle Amministrazioni dello Stato e agli enti pubblici non economici con organico superiore a 200 unità l'obiettivo della riduzione complessiva del personale in servizio, alla data del 31 dicembre 1998, in misura non inferiore all'1 per cento rispetto al numero delle unità in servizio alla fine del 1997. L'obiettivo di riduzione è stato confermato dalle successive leggi finanziarie sino al 2004[2].

In ordine all'esercizio sul quale si riferisce, il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria (DPEF) per il 2005 – 2008 riportava, per il triennio in questione, le seguenti previsioni a legislazione vigente dei redditi da lavoro dipendente[3]: milioni 155.800 per

---

[2] Per la ricostruzione puntuale della vicenda, v., sino al 2002, Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico negli anni 2001 e 2002*, Roma, luglio 2004, p. 20 sg., e, per gli esercizi successivi, l'art. 34, comma 2, della legge n. 289 del 2002 (Legge Finanziaria per il 2003) e l'art. 3, comma 69, della legge n. 350 del 2003 (Legge Finanziaria per il 2004).

[3] La locuzione indica i compensi complessivi riconosciuti dalle Amministrazioni pubbliche ai propri dipendenti per il lavoro svolto nel periodo di riferimento, risultanti dalla somma delle retribuzioni lorde e dei contributi sociali effettivi e figurativi. I contributi sociali effettivi corrispondono ai versamenti effettuati dai datori di lavoro a favore dei propri dipendenti, dai lavoratori dipendenti e dai lavoratori autonomi agli enti di previdenza e di assistenza sociale destinati a garantire future prestazioni sociali ai lavoratori. I contributi sociali figurativi rappresentano la contropartita delle prestazioni sociali erogate direttamente dai datori di lavoro ai propri dipendenti o ex dipendenti o aventi diritto. ISTAT, *Conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche Serie SEC'95 – anni 2001-2004, Statistiche in breve*, 25 luglio 2005, p. 6 sg.

il 2005, 159.400 per il 2006 e 162.850 per il 2007. Il DPEF precisava che le retribuzioni erano state valutate incorporando gli effetti correlati del contratto per il biennio 2004 - 2005, in conformità a quanto previsto dalla Legge Finanziaria per il 2004, mentre, per gli anni successivi, coerentemente con il criterio della legislazione vigente[4], incorporava solamente gli oneri connessi alla corresponsione dell'indennità di vacanza contrattuale, secondo l'attuale cadenza biennale prevista. Il DPEF ipotizzava inoltre la sostanziale invarianza del numero dei dipendenti per l'intero periodo previsionale.

L'art. 1, comma 5, della legge n. 311 del 2004 (Legge Finanziaria per il 2005), al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica indicati nel citato DPEF[5] prevedeva in generale che la spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato[6], non potesse superare il limite del 2 per cento rispetto alle corrispondenti previsioni aggiornate del precedente anno.

Quanto al personale, il comma 88 ha disposto l'incremento delle risorse per la contrattazione collettiva nazionale previste dall'art. 3, comma 46, della Legge Finanziaria relativa al 2004 di 292 milioni per il 2005 e di 396 milioni a decorrere dal 2006.

Sul punto è intervenuta anche la legge n. 266 del 2005 (Legge Finanziaria per il 2006) che, con l'art. 1, comma 176, ha aumentato le risorse per la contrattazione per il biennio 2004 – 2005 già stanziate dalle leggi finanziarie per gli anni in questione di 390 milioni, a decorrere dal 2006, per dare copertura finanziaria al Protocollo d'intesa sottoscritto tra Governo e parti sociali il 27 maggio 2005, avente ad oggetto la rideterminazione delle risorse destinate ai rinnovi contrattuali del biennio 2004 – 2005 per il personale delle amministrazioni dello Stato, allo scopo di attribuire incrementi retributivi a regime del 5,01 per cento.

In ordine alle politiche di gestione del personale, la norma fondamentale era costituita dall'art. 1, comma 93, della Legge Finanziaria per il 2005 che prevedeva la riduzione delle

---

[4] Ai sensi dell'art. 2 della legge n. 208 del 1999, che ha modificato l'art. 3, comma 2, della legge n. 468 del 1978, le previsioni contenute nel DPEF non sono più "a politiche invariate" (espressione da intendere come "invarianza della legislazione che fissa i diritti dei beneficiari delle prestazioni e il livello dei servizi da assicurare alla collettività e, per la parte discrezionale, la costanza dei comportamenti tenuti in passato dalle amministrazioni"), ma, appunto, "a legislazione vigente". L'impostazione del DPEF a legislazione vigente comporta una scarsa significatività per la definizione del quadro previsionale riferito ai rinnovi contrattuali, dei quali viene a rappresentare più compiutamente gli effetti a conclusione della tornata contrattuale. Corte dei conti, *Il costo del lavoro pubblico negli anni 2001 e 2002*, *cit.*, p. 19.

[5] Gli obiettivi di finanza pubblica per il 2005 stabiliti dal DPEF sono: l'indebitamento netto al 2,7 per cento del prodotto interno lordo (Pil), con un miglioramento rispetto al tendenziale di circa l'1,7 per cento; una manovra di circa 24 miliardi, di cui 7 miliardi per misure *una tantum;* l'avanzo primario del 2,6 per cento; il rapporto tra debito e Pil pari a 104,1 per cento.

[6] Sul punto, ISTAT, *I conti degli italiani*, Bologna, il Mulino, 2001, p. 164. L'elenco delle Amministrazioni statali e degli enti è riportato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 175 del 29.7.2005.

dotazioni organiche delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici[7], sulla base dei principi e criteri di cui al citato art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001 e all'art. 34, comma 1, della Legge Finanziaria per il 2003[8], in misura "non inferiore al 5 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico di ciascuna amministrazione". Il mancato raggiungimento dell'obiettivo di riduzione delle dotazioni comportava il divieto, posto dall'art. 6 decreto legislativo n. 165 del 2001, di assumere nuovo personale, compreso quello appartenente alle categorie protette.

Per conseguire l'obiettivo, le amministrazioni interessate dovevano adottare adeguate misure di razionalizzazione e riorganizzazione degli uffici, anche sulla base di quanto previsto dal comma 192 (eliminazione di duplicazioni di carattere informatico nelle pubbliche amministrazioni), "mirate ad una rapida riallocazione del personale ed alla ottimizzazione dei compiti direttamente connessi con le attività istituzionali e dei servizi da rendere all'utenza, con significativa riduzione del numero dei dipendenti applicati in compiti logistico-strumentali e di supporto".

Le Amministrazioni dovevano provvedere alla riduzione delle dotazioni organiche secondo le disposizioni e le modalità previste dai rispettivi ordinamenti. Per le amministrazioni dello Stato era prevista l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio, su proposta del Ministro competente, di concerto con il Ministro per la funzione pubblica e con il Ministro dell'economia e delle finanze.

In relazione all'obiettivo di rideterminazione delle dotazioni organiche, occorre preliminarmente considerare che tale riduzione non produce necessariamente risparmi di spesa. In presenza di un elevato tasso di scopertura, destinato a permanere anche dopo i predetti interventi, per effetto del blocco delle assunzioni, la quantificazione dei risparmi attesi rischia di divenire un esercizio puramente teorico, non in grado di incidere sulle variabili che determinano la crescita della spesa (numero di dipendenti effettivamente in servizio, loro distribuzione nelle diverse qualifiche e livelli e ammontare della retribuzione base sulla quale applicare le previste percentuali di incremento).

Anzi, la rideterminazione degli organici può rivelarsi addirittura controproducente, allorché l'obiettivo venga perseguito, come di fatto è avvenuto per alcune amministrazioni,

---

[7] Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo; agenzie, incluse le agenzie fiscali di cui agli artt. 62 sg. decreto legislativo n. 300 del 1999 e successive modificazioni; enti pubblici non economici, enti di ricerca ed enti di cui all'art. 70, comma 4, decreto legislativo n. 165 del 2001.

[8] La norma stabiliva che la riduzione delle dotazioni organiche doveva tenere conto: (a) del processo di riforma delle amministrazioni previsto dalle leggi n. 59 del 1997 e n. 137 del 2002; (b) del trasferimento di funzioni alle Regioni ed agli Enti locali; (c) di quanto previsto dal capo III del titolo III delle legge n. 448 del 2001 (Legge Finanziaria 2002) relativo al Patto di stabilità degli Enti pubblici.

attraverso una forte contrazione dei posti di funzione relativi alle qualifiche più basse e il contestuale aumento, sia pure in termini numerici più ridotti, di quelli corrispondenti ai più alti livelli di inquadramento, operazione che legittima la successiva attivazione, in sede di contrattazione integrativa, di percorsi di riqualificazione professionale, con conseguenti ulteriori aggravi di spesa.

Lo stesso comma 93 stabilisce che al termine del triennio 2005 – 2007 le Amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici dovranno rideterminare ulteriormente le dotazioni organiche per tenere conto anche degli effetti di riduzione del personale derivanti dalle disposizioni dei commi da 94 a 106, concernenti le deroghe all'obbligo di riduzione delle dotazioni organiche (comma 94)[9], la prioritaria immissione in servizio di talune categorie di personale (comma 97), i limiti alle assunzioni per Regioni e Servizio Sanitario Nazionale (comma 98), la permanenza in servizio oltre i limiti di età (comma 99), la proroga dei termini di validità delle graduatorie per assunzioni presso le amministrazioni pubbliche (comma 100), il principio del contenimento della spesa per le amministrazioni diverse da quelle indicate nel comma 5 (comma 102), il *turn over* (comma 103), le modalità di avvio delle procedure concorsuali (comma 104[10]), i programmi di fabbisogno delle Università (comma 105) e il finanziamento del Dipartimento nazionale per le politiche antidroga (comma 106).

Tra le disposizioni cui rinvia il comma 93 merita considerazione quella prevista dal comma 95 che reitera anche per il triennio 2005–2007 il blocco delle assunzioni, salve le eccezioni (assunzioni delle categorie protette) e le esenzioni (assunzioni previste da norme speciali, quelle connesse alla professionalizzazione delle Forze armate e quelle autorizzate con determinati provvedimenti governativi) contemplate dallo stesso comma 95, nonché le deroghe e le esclusioni, previste dai successivi commi 96[11] e 101[12].

La Legge Finanziaria per il 2005 contiene ulteriori norme specifiche in materia di personale, tra le quali si segnalano quelle concernenti la copertura delle spese connesse alla responsabilità civile e amministrativa del personale delle Forze armate (comma 90), le piante organiche dell'ISFOL (comma 92), la proroga di contratti di lavoro a tempo determinato (commi 117 sg. e 161), la proroga di contratti di formazione e lavoro (comma 121), la salvezza

---

[9] Forze armate, Corpi di polizia, Corpo nazionale dei vigili del fuoco, personale delle carriere diplomatica e prefettizia, magistrati, avvocati e procuratori dello Stato, ordini e collegi professionali, università, scuola ed istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale.

[10] Sul punto, v. art. 4-*bis* art. 35 del decreto legislativo n. 165 del 2001, introdotto dalla legge n. 80 del 2006, menzionato nel prossimo paragrafo.

[11] La norma prevede l'istituzione di un fondo nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per fronteggiare indifferibili esigenze di servizio di particolare rilevanza ed urgenza. Le assunzioni vengono autorizzate attraverso lo strumento delle autorizzazioni di cui all'art. 39, comma 3-*ter*, della Legge Finanziaria per il 1998.

[12] Scuola, università, ordini e collegi professionali e relativi consigli e federazioni.

di assunzioni a tempo determinato (comma 122), la proroga di comandi (comma 123), il trattamento economico del personale in servizio presso enti a seguito della privatizzazione di amministrazioni pubbliche (comma 124), l'area contrattuale dei ricercatori e tecnologi degli enti di ricerca (comma 125), il personale della scuola (commi 127 sg.), il divieto di estensione delle decisioni giurisdizionali aventi forza di giudicato in materia di personale (comma 132), gli oneri finanziari derivanti dalla soccombenza in giudizio di amministrazioni pubbliche (comma 133), l'intervento dell'ARAN nelle controversie relative al rapporto di lavoro (comma 134), i lavoratori socialmente utili (commi 126 e 262), l'impiego del poliziotto e del carabiniere di quartiere (comma 541), l'aumento della dotazione organica del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (comma 546) e l'utilizzo del personale degli Enti locali da parte di altre amministrazioni (comma 557).

La rassegna delle disposizioni contenute nella Legge Finanziaria per il 2005 (alle quali vanno aggiunte quelle contenute nella legislazione ordinaria che saranno illustrate nel paragrafo successivo) dimostra che la strategia per la gestione del personale si incentra da molti anni su due fondamentali linee di attacco, costituite dall'obbligo di riduzione delle dotazioni organiche e dal divieto di assunzione, ognuna delle quali, a sua volta, tradotta operativamente in un coacervo di deroghe, esenzioni, esclusioni, autorizzazioni, limitazioni, priorità, proroghe.

E' di tutta evidenza come un siffatto dispositivo, minuzioso e ipertrofico, richieda notevoli sforzi di governo, in ragione della sua complessità; rischi di vanificare gli obiettivi, a causa dell'ampio spettro delle deroghe; depauperi il patrimonio delle risorse umane, per il mancato ricambio del personale; ostacoli l'ordinato svolgimento del processo di programmazione dei fabbisogni del personale, a cagione dei numerosi limiti all'autonomia delle amministrazioni.

In ordine a quest'ultimo punto, non va peraltro sottaciuto che la panoplia degli strumenti a disposizione delle amministrazioni per la gestione del personale è oggi molto variegata: esternalizzazione del servizio, fornitura di lavoro temporaneo, contratti di formazione e lavoro, utilizzo del part time, riqualificazione del personale, mobilità interna e intercompartimentale, progressione verticale, conferimento di mansioni superiori, conferimento di incarichi a personale di elevata professionalità, utilizzazione di persone idonee in precedenti concorsi, utilizzo delle graduatorie di altre amministrazioni, trattenimento in servizio, collaborazioni[13].

[13] In tema, ARAN, *La programmazione dei fabbisogni nella gestione delle risorse umane*, Newsletter, n. 3/2005, p. 18 sg.

La molteplicità di queste figure, se consente alle amministrazioni maggiore flessibilità, richiede, al contempo, responsabilizzazione e coerenza con gli indirizzi di contenimento e riqualificazione della spesa.

3. Il quadro normativo.

3.1. Le nuove disposizioni sul personale pubblico.

La materia del personale pubblico è stata interessata negli ultimi tempi da numerose norme di non secondaria importanza. Saranno qui di seguito esaminate prima quelle di ordine generale e, successivamente, le nuove disposizioni sulla dirigenza.

Il decreto legge n. 45 del 2005, convertito nella legge n. 89 dello stesso anno, contiene disposizioni per il miglioramento della funzionalità dell'Amministrazione della pubblica sicurezza, delle Forze di polizia e del Corpo dei vigili del fuoco (assunzioni e mantenimento in servizio di personale della Polizia di Stato, rideterminazioni delle dotazioni organiche, benefici economici a favore dei dirigenti dei Corpi di polizia e delle Forze armate, potenziamento tecnologico dei Corpi di polizia, cooperazione internazionale, finanziamenti a favore del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, agevolazioni al personale della carriera prefettizia).

Di maggiore rilievo, il decreto legge n. 4 del 2006, convertito nella legge n. 80 del 2006, del quale si riportano le modifiche più significative al pre-esistente quadro normativo:

- inserimento nell'art. 35 del decreto legislativo n. 165 del 2001, del comma 4-*bis,* che estende le modalità di avvio delle procedure concorsuali[14], previste dal comma precedente (nel testo modificato dall'art. 1, comma 104, della Legge Finanziaria per il 2005) per il personale a tempo indeterminato, alle procedure di reclutamento a tempo determinato per contingenti superiori a cinque unità, inclusi i contratti di formazione e lavoro, con rinvio al successivo art. 36 il quale prevede, tra l'altro, che la violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori "non può comportare la costituzione di rapporti di lavoro" (art. 4, comma 1);
- inserimento nell'art. 36 del decreto legislativo n. 165, del comma 1-*bis*, secondo cui le Amministrazioni possono attivare le forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale, di cui al comma 1, solo per esigenze temporanee ed eccezionali e previo esperimento di procedure inerenti all'assegnazione di personale anche temporanea, nonché previa valutazione circa l'opportunità di attivazione di contratti con

[14] Emanazione di apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

le agenzie di cui all'articolo 4, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 276 del 2003, per la somministrazione a tempo determinato di personale, ovvero di esternalizzazione e appalto dei servizi (art. 4, comma 2);

- proroga dei contratti a tempo determinato stipulati dalla Croce Rossa Italiana (art. 5) e dall'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (art. 5-*bis*);
- monitoraggio della attuazione della legge n. 68 del 1999, concernente il collocamento obbligatorio (art. 7);
- istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica di una banca dati informatica, ad adesione volontaria, finalizzata all'incontro tra la domanda e l'offerta di mobilità dei dipendenti tra le amministrazioni pubbliche (art. 9);
- aggiunta al primo periodo del comma 1 dell'art. 6 del decreto legislativo n. 165 del 2001 di una disposizione in base alla quale "nell'individuazione delle dotazioni organiche, le amministrazioni non possono determinare, in presenza di vacanze di organico, situazioni di soprannumerarietà di personale, anche temporanea, nell'ambito dei contingenti relativi alle singole posizioni economiche delle aree funzionali e di livello dirigenziale" (art. 11);
- proroga di assunzioni autorizzate con precedenti provvedimenti (art. 12).

Tra i provvedimenti legislativi entrati in vigore nel 2005 e in questo scorcio del 2006, che concernono direttamente o indirettamente la materia del personale, va anzitutto segnalato il decreto legge n. 181 del 2006, emanato dal nuovo Governo, che detta norma di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri.

Altri atti di natura normativa o amministrativa, per i quali si rinvia ai rispettivi capitoli sul personale, riguardano i ministeri della Difesa (decreto legislativo n. 216 del 2005), della Giustizia (legge n. 154 del 2005), delle Politiche agricole e forestali (d.P.R. n. 79 del 2005), delle Infrastrutture e Trasporti (d.m. 19 aprile 2005), della Salute (legge n. 244 del 2005, di conversione del decreto legge n. 202 del 2005).

3.2. Gli interventi legislativi sulla dirigenza.

Nel passaggio da una amministrazione per atti ad un'amministrazione di risultati, prefigurato dal legislatore dei primi anni '90 del secolo scorso, il tragitto di maggiore criticità era quello della dirigenza pubblica.

Si trattava infatti di un ceto amministrativo che si era formato culturalmente in un modello di amministrazione che assumeva la legalità formale quale unico parametro, unico

valore di riferimento, ossia in un'amministrazione strutturata come un'organizzazione verticistica, che utilizzava procedure standardizzate e complesse, controlli impeditivi e sanzionatori e un bilancio finanziario ispirato a criteri meramente organizzativi. Ne derivava un *identikit* del dirigente come persona, di formazione esclusivamente giuridica, che limitava il suo ruolo all'applicazione pedissequa della legge e delle circolari e al controllo formalistico dei comportamenti dei suoi subordinati.

Il nuovo sistema amministrativo, che nasce dalla temperie riformistica della seconda metà degli anni '90, è configurato dal legislatore come un'organizzazione potenzialmente flessibile, che utilizza procedure differenziate, moderni controlli dei risultati (in aggiunta a quelli tradizionali sugli atti), sulla base dei principi di efficacia ed efficienza, ed un bilancio pubblico organizzato, oltre che per Centri di Responsabilità, anche per funzioni-obiettivo, accanto ad un budget per centri di costo. Il profilo professionale del dirigente richiesto dall'amministrazione di risultati cambia in radice. E' quello di un soggetto di formazione manageriale, provvista di un'amplissima sfera di autonomia, fortemente tutelata nei confronti del ministro (art. 14, comma 3, decreto legislativo n. 165 del 2001), che sappia impegnarsi per il raggiungimento degli obiettivi affidati all'unità organizzativa cui è preposto, utilizzando con sagacia le leve di cui dispone per stimolare i collaboratori.

Da qui, l'elaborazione di un complesso meccanismo di incentivazione/disincentivazione, incentrato sulla valutazione (art. 5 decreto legislativo n. 286 del 1999):

- se la valutazione è positiva (raggiungimento degli obiettivi, nel rispetto dei principi di efficienza ed economicità), il dirigente ha vantaggi sia sul piano della carriera, perché ha diritto al rinnovo dell'incarico o al conferimento di uno di livello superiore (art. 19 decreto legislativo n. 165 del 2001), sia sul piano del trattamento economico, in quanto ha titolo alla percezione della retribuzione di risultato (art. 57 contratto collettivo nazionale di lavoro del personale del comparto dirigenza-area I, sottoscritto il 21 aprile 2006);
- se la valutazione è negativa (mancato raggiungimento degli obiettivi o inosservanza delle direttive: art. 21 decreto legislativo n. 165 del 2001), il dirigente ha svantaggi sia sul piano della carriera (impossibilità del rinnovo del contratto oppure, nei casi di particolare gravità, revoca dell'incarico e diritto dell'amministrazione di recedere dal rapporto di lavoro), sia sul piano del trattamento economico (in quanto non percepisce la retribuzione di risultato o la percepisce in misura inferiore).

Nella pratica, il meccanismo non ha funzionato. Ciò, essenzialmente, per due motivi.

Il primo attiene alla durata degli incarichi dirigenziali. All'origine, l'incarico aveva durata non inferiore a due anni e non superiore a sette (art. 19 decreto legislativo n. 29 del 1993, modificato dall'art. 13 del decreto legislativo n. 80 del 1998, poi trasfuso nel corrispondente articolo del decreto legislativo n. 165 del 2001). La norma si esponeva a riserve, perché consentiva al Governo di conferire incarichi per la durata massima di sette anni anche in prossimità della scadenza della legislatura, sottraendo così il potere di nomina al nuovo Governo nominato a seguito delle elezioni.

La disposizione è stata ulteriormente modificata dall'art. 3, comma 1, della legge n. 145 del 2002, il quale stabiliva che la durata massima non potesse eccedere, per gli incarichi dirigenziali di vertice (segretario generale e capo dipartimento) o per quelli di livello dirigenziale generale (direttore generale), il termine di tre anni e, per gli altri incarichi di funzione dirigenziale, il termine di cinque anni. La mancata previsione di una durata minima ha consentito ai ministri di conferire incarichi anche per pochi mesi.

La formulazione dell'art. 3 ha suscitato condivisibili perplessità, primo, perché una durata così breve è palesemente incompatibile con la funzione tipica dei dirigenti, che è quella di raggiungere gli obiettivi assegnati loro dal Ministro attraverso la direttiva ministeriale per l'attività amministrativa e la gestione (art. 14 decreto legislativo n. 165 del 2001), senza contare che un orizzonte temporale molto esiguo impedisce al dirigente persino la razionale impostazione della normale attività istituzionale; secondo, perché la breve o brevissima durata determina una situazione di "precarizzazione" del dirigente, esposto alla pressione del vertice politico per il rinnovo dell'incarico, con grave lesione della sua autonomia; terzo, perché incarichi effimeri non sono suscettibili di valutazione, dato che il citato art. 5 del decreto legislativo n. 286 del 1999 prevede la periodicità annuale.

La discussa norma è stata recentemente modificata dall'art. 14-*sexies*, comma 1, del decreto legge n. 115 del 2005, convertito, con modificazioni, nella legge n. 168 del 2005, secondo il quale la durata degli incarichi dirigenziali (sia di prima che di seconda fascia[15]) non può essere inferiore a tre anni né eccedere il termine di cinque anni.

La legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge n. 145 del 2002 era stata messa in dubbio dal Tribunale di Roma, che, con ordinanze del 1° aprile 2004, del 30 aprile 2004 e dell'11 maggio 2004, aveva investito del problema la Corte costituzionale, la quale ha, però, ordinato la restituzione degli atti ai giudici rimettenti (ord. n. 398 del 2005), omettendo di pronunciarsi, in quanto, successivamente alla proposizione delle questioni di legittimità

[15] La differenza tra le due fasce, nelle quali si articola la qualifica dirigenziale (art. 23 decreto legislativo n. 165 del 2001), rileva, oltre che ai fini del conferimento dell'incarico, anche per il trattamento economico.

costituzionale, è entrato in vigore, come si è visto, l'art. 14-*sexies* del decreto legge 115 del 2005, che ha modificato la disciplina a regime della durata degli incarichi dirigenziali.

In materia di incarichi dirigenziali è intervenuta una recente sentenza della Corte costituzionale (n. 233 del 16 giugno 2006) che affronta il tema *spoils system.* Secondo la Corte, la regola, per cui le nomine conferite *intuitu personae* (nella fattispecie, gli organi di vertice degli enti regionali ed i rappresentanti regionali nei consigli di amministrazione degli enti dell'ordinamento regionale, effettuate dagli organi rappresentativi della Regione), cessano all'atto dell'insediamento di nuovi organi politici, "mira a consentire a questi ultimi la possibilità di rinnovarle, scegliendo (ancora su base eminentemente personale) soggetti idonei a garantire proprio l'efficienza e il buon andamento dell'azione della nuova Giunta, per evitare che essa risulti condizionata dalle nomine effettuate nella parte finale della legislatura precedente"[16].

La nuova disposizione, di cui, dopo quanto detto, è inutile sottolineare l'apprezzamento, è il risultato di una proposta emendativa di iniziativa parlamentare alla quale si è associato il Governo. E' auspicabile che la nuova normativa resti al riparo da contingenti iniziative legislative che prescindano da valutazioni di ordine funzionale.

Meno condivisibili appaiono invece le innovazioni introdotte dal decreto legge n. 115 in materia di incarichi ad estranei e di vicedirigenza.

In ordine agli incarichi, si premette che l'art. 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001 consente il conferimento di incarichi dirigenziali a persone estranee alle amministrazioni pubbliche, dotate di particolare qualificazione professionale, derivante dallo svolgimento di funzioni dirigenziali in aziende pubbliche o private, oppure specializzazione culturale e scientifica desumibile dalla formazione universitaria o postuniversitaria, da pubblicazioni scientifiche o da concrete esperienze di lavoro maturate, "anche presso amministrazioni statali".

Il citato art. 14-*sexies* del decreto legge n. 115, con il comma 3, aggiunge, dopo l'espressione virgolettata, le parole: "ivi comprese quelle che conferiscono gli incarichi". Ciò significa che i vertici politici possono conferire incarichi dirigenziali, non solo a funzionari di altre amministrazioni provvisti, beninteso, dei requisiti richiesti dalla legge, ma anche a persone appartenenti alla stessa Amministrazioni e ovviamente prive di qualifica dirigenziale.

---

[16] A diversa soluzione è invece pervenuta la Corte nel caso di un rapporto non fondato sull'*intuitus personae.* La Corte ha infatti dichiarato l'incostituzionalità di una norma (della legge regionale della Calabria n. 11 del 2004) la quale stabiliva che la nomina di un nuovo direttore generale delle aziende ospedaliere o sanitarie locali determinava la decadenza anche delle nomine dei responsabili dei dipartimenti sanitari e amministrativi e dei responsabili dei distretti sanitari territoriali. "Così disponendo - ha affermato la Corte - la norma comporta l'azzeramento automatico dell'intera dirigenza in carica, pregiudicando il buon andamento dell'amministrazione e violando l'art. 97 Cost.".

L'innovazione non ha alcuna spiegazione razionale. Il ricorso ad estranei di particolare qualificazione o specializzazione tende infatti ad "internalizzare" conoscenze, saperi, culture, metodiche, pratiche, esperienze, professionalità, atteggiamenti mentali spesso assenti nell'amministrazione, presupposto che naturalmente non ricorre nel caso dell'incarico dato ad un funzionario interno. Si aggiunga che la facoltà prevista dalla norma comporta l'elusione delle regole generali per l'accesso alla dirigenza, regole che prevedono il concorso pubblico oppure la maturazione di una determinata anzianità e professionalità[17]. Tanto più l'innovazione appare discutibile, considerato che l'art. 3, comma 147, della Legge Finanziaria per il 2004 aveva già aumentato la quota di incarichi per la titolarità di uffici di livello dirigenziale conferibili a dirigenti di seconda fascia e ad estranei dal 50 al 70 per cento della relativa dotazione organica (art. 19, comma 4, decreto legislativo 165 del 2001).

Quanto alla vicedirigenza, l'art. 14-*octies* del decreto legge n. 115, a modifica dell'art. 17-*bis* del decreto legislativo n. 165 del 2001, secondo il quale la contrattazione collettiva del comparto ministeri deve disciplinare l'istituzione di "un'apposita area", dispone l'inserimento, dopo la parola "apposita", dell'aggettivo "separata", statuendo così che l'area della vicedirigenza deve essere non solo apposita, ma anche separata. Se scopo della disposizione è di favorire il distacco della vicedirigenza dal comparto ministeri per farne una autonoma, *separata* appunto, altra area dirigenziale, allora il giudizio della Corte non può non essere decisamente negativo.

Il secondo motivo del mancato funzionamento del meccanismo incentivante/ disincentivante consiste nel fatto che l'art. 5 del decreto legislativo n. 286 del 1999, concernente la valutazione dei dirigenti, è rimasto sostanzialmente inapplicato. Il problema riveste particolare gravità, in quanto, nonostante l'assenza della valutazione, volta a verificare il raggiungimento degli obiettivi e l'osservanza delle direttive, le Amministrazioni dello Stato continuano a corrispondere ai dirigenti l'indennità di risultato, in modo normalmente generalizzato[18].

Come ha rilevato il Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, che opera nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri, "questo modo di procedere, non solo appare iniquo e comporta un incremento ingiustificato della spesa pubblica, ma rischia di tradursi in una forte

[17] Consiglio di Stato, Commissione speciale pubblico impiego, parere n. 514/2003.

[18] Ha osservato la Corte dei conti (deliberazione della Sezione di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n. 10 del 2006) che, "nonostante la quasi totalità delle amministrazioni abbia elaborato gli strumenti necessari per esaminare le prestazioni del personale dirigenziale, deve registrarsi che molti sono entrati a regime solo nel 2005 essendosi ritenuto, per il passato, di dare ad essi attuazione solo in via sperimentale".

demotivazione, con risultati opposti rispetto agli obiettivi di stimolo all'innovazione, all'efficienza e all'efficacia che essa, invece, dovrebbe indurre nelle amministrazioni, secondo gli auspici del legislatore"[19].

L'attuale prassi, a parte ogni valutazione di ordine giuridico, costituisce un rischio di crisi per l'intero sistema dei controlli interni dei risultati. La percezione della retribuzione di risultato[20] (peraltro di importo notevolmente inferiore a quella di posizione[21]), senza che venga accertato il presupposto (raggiungimento degli obiettivi) alla cui sussistenza il legislatore subordina il beneficio economico, disincentiva i dirigenti dall'attivare il controllo di gestione, dato che la valutazione delle *performances* dei dirigenti non apicali deve tener conto dell'esito del controllo di gestione. A sua volta, l'assenza di quest'ultimo determina il depotenziamento della direttiva con la quale il Ministro, ai sensi dell' art. 14 del decreto legislativo n. 165 del 2001, assegna gli obiettivi ai vari Centri di Responsabilità, riflettendosi negativamente sull'esercizio delle funzioni dei Servizi di controllo interno, deputati a valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione della direttiva ministeriale, "in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti" (art. 6 decreto legislativo n. 286 del 1999).

Per quanto detto, é imperativo che venga attuato correttamente il disegno normativo nel suo complesso.

4. La contrattazione collettiva.

Ad oltre sette anni dall'avvio della cosiddetta seconda privatizzazione del pubblico impiego (realizzata con i decreti legislativi nn. 397 del 1997 e 80 e 387 del 1998), sulla base, quindi, dell'analisi di un'esperienza relativa a due quadrienni di contrattazione normativa e a quattro bienni di contrattazione economica, è possibile evidenziare le principali criticità del sistema.

Il primo elemento da prendere in considerazione riguarda il ruolo della contrattazione collettiva di livello nazionale, quale strumento per garantire la concreta attuazione delle decisioni programmatiche in materia di politica del personale ed assicurare una crescita retributiva coerente con il quadro macroeconomico di riferimento, come ricostruito nei documenti di programmazione economico-finanziaria.

---

[19] 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. Stato e prospettive. Rapporto di legislatura*, marzo 2006, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, p. 61.

[20] La tavola 1 espone la spesa complessiva della retribuzione di risultato e la relativa spesa pro-capite per i dirigenti del ministeri per gli anni 2003 e 2004.

[21] Come da risulta dalla tavola 2, la retribuzione di risultato è pari al 20 per cento della retribuzione di posizione. L'esiguità dell'indennità di risultato è da valutare negativamente. Secondo infatti l'OCSE, la bassa incidenza di tale retribuzione riduce notevolmente l'impatto sulla motivazione degli interessati. Sul punto, ARAN, *La retribuzione collegata al risultato nel settore pubblico,* Newletter, cit., p. 15.

L'analisi dei dati disponibili, basata sul confronto, relativamente ai trienni 1999-2002 e 2003–2005, tra gli indici delle retribuzioni contrattuali (calcolate ipotizzando la corresponsione agli interessati dei soli benefici previsti nel contratto collettivo nazionale di lavoro), risultanti dall'apposita indagine ISTAT, e gli indici delle retribuzioni di fatto, che tengono conto anche degli aumenti concordati in sede di contrattazione collettiva integrativa (art. 40 del decreto legislativo n. 165 del 2001), rilevati dalla contabilità nazionale (Settore istituzionale S13-Amministrazioni pubbliche), dimostra una progressiva maggior incidenza della contrattazione integrativa sulla dinamica delle retribuzioni.

Nel primo triennio la differenza tra l'indice delle retribuzioni contrattuali (10,01) e l'indice delle retribuzioni di fatto (12,30) è inferiore a punti 2,3; nel secondo triennio, la differenza tra le due serie di indici (rispettivamente: 7,2 e 13,3) è invece superiore a 6 punti. La marcata crescita del differenziale dimostra che il ruolo della contrattazione nazionale, con riferimento alla dinamica retributiva, è diventato recessivo.

In tale contesto l'attuale sistema di controllo appare incongruente. Infatti, la contrattazione nazionale, che ha visto ridursi la sua incidenza sulle dinamiche retributive, è soggetta al controllo esterno della Corte dei conti, abilitata a riferire al Parlamento "sulla definitiva quantificazione dei costi contrattuali, sulla loro copertura finanziaria e sulla loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio" (art. 48, comma 6, decreto legislativo n. 165 del 2001), mentre, invece, la contrattazione integrativa, determinante ai fini delle dinamiche espansive della spesa, è soggetta al controllo interno "del collegio dei revisori dei conti ovvero, laddove tale organo non sia previsto, dai nuclei di valutazione o dai servizi di controllo interno", incaricati di riferire sui costi della contrattazione al Ministero dell'economia e delle finanze (art. 48, comma 6, e art. 40-*bis*, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001).

Tutto ciò premesso, nella più recente esperienza relativa agli ultimi due bienni economici, sono insorte numerose difficoltà nell'avvio delle trattative sulla base di quanto ipotizzato nell'accordo di luglio 1993 in materia di politica dei redditi, che prevedeva la corresponsione anticipata di incrementi pari al tasso di inflazione programmata, il successivo parziale recupero, a consuntivo, nel successivo biennio contrattuale, dell'eventuale differenziale con il tasso di inflazione reale e limitati incrementi nella retribuzione accessoria finalizzati ad incentivare la produttività del personale.

Le risorse stanziate con la prima Legge Finanziaria successiva alla naturale scadenza dei contratti, dimensionate in misura pari all'inflazione programmata, si sono rivelate insufficienti per consentire finanche l'inizio delle trattative inerenti ai rinnovi contrattuali.

L'avvio delle procedure di negoziazione è stato, quindi, preceduto da intese ed accordi intercorsi direttamente tra il Governo e le parti sociali finalizzati alla rideterminazione delle risorse disponibili, il cui contenuto, formalizzato in documenti vincolanti, ha finito per condizionare non solo l'attività negoziale, ma anche l'impostazione della manovra di bilancio per i successivi esercizi.

In relazione anche alla lunghezza della predetta fase precontrattuale la nuova determinazione delle disponibilità di fatto tiene conto del reale andamento dell'inflazione nel periodo di riferimento e ricomprende ulteriori risorse da destinare, almeno nelle previsioni iniziali, al recupero di efficienza e produttività delle amministrazioni, attraverso incrementi delle componenti accessorie della retribuzione.

Già in partenza, dunque, il quadro programmatico delle compatibilità generali in materia di pubblico impiego è stato nella realtà ad essere fortemente condizionato dalle rivendicazioni sindacali[22].

Si è ristretto, conseguentemente, lo spazio di manovra della contrattazione collettiva che, specie con riferimento ai bienni economici, si è limitata ad un'operazione di mero calcolo degli incrementi retributivi spettanti ai singoli sulla base della quota di risorse attribuita a ciascun comparto. Incrementi, oltretutto, riferiti in massima parte alle voci fisse della retribuzione, in quanto la crescita delle componenti accessorie è di fatto demandata alla contrattazione integrativa e ad una dinamica delle fonti di alimentazione dei diversi fondi legata ad evenienze generiche ed episodiche (risparmi di gestione, economie sulle spese di personale, processi di

[22] Relativamente al biennio 2004 – 2005, la Legge Finanziaria per il 2004 quantificava le risorse necessarie al rinnovo dei contratti del personale delle pubbliche amministrazioni in base al tasso di inflazione programmata, indicato nei documenti di programmazione economico-finanziaria nella misura rispettivamente dell'1.7 e dell'1,2 per cento per ciascuno dei due anni di riferimento e di una quota di risorse aggiuntive pari allo 0,2 per cento del monte salari, da destinare al recupero di produttività. Tali risorse sono state incrementate con la Legge Finanziaria per il successivo esercizio 2005 di una percentuale pari ad un ulteriore 0,6 per cento. In quella sede è stato inoltre tenuto conto dell'intervenuto aggiornamento del dato relativo all'inflazione programmata per il 2004 (+ 0,1 per cento). Nonostante tale rideterminazione, per il concreto avvio delle trattative, è stata necessaria la stipula di un protocollo di intesa tra il Governo e le parti sociali (siglato il 27 maggio 2005) che prevedeva l'impegno di stanziare con la Legge Finanziaria per il 2006, le risorse necessarie a raggiungere un complessivo tasso di crescita delle retribuzioni pari al 5,01 per cento (in realtà 5,07 per cento se si considera l'effetto derivante dalla "composizione" nei due anni dei tassi di incremento). Nell'ambito di tale accordo veniva inoltre definita, nella misura complessiva dello 0, 5 per cento la quota di risorse da destinare al finanziamento di istituti volti ad incrementare la produttività del personale. Su tali basi i documenti di programmazione successivamente redatti, ipotizzando la tempestiva stipula di tutti i contratti entro il 2005 (compresi quelli relativi al biennio 2002 – 2003, non ancora sottoscritti), stimavano una crescita della spesa di personale in termini di competenza economica pari al 6,5 per cento nel 2005 ed una diminuzione del 2,01 per cento nel successivo esercizio, per il venir meno, rispetto all'anno precedente, della componente relativa alla corresponsione di arretrati. Effetto quest'ultimo ottenuto, peraltro, istituzionalizzando il rinvio della contrattazione, considerato che nel bilancio del predetto esercizio 2006, che dovrebbe teoricamente già scontare gli effetti del contratto relativo al corrispondente biennio economico, risultano stanziate esclusivamente le risorse necessarie al pagamento della indennità di vacanza contrattuale. Di fatto, le trattative tra l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (Aran) e le organizzazioni sindacali sono state avviate solo a partire dal mese di giugno 2005, con la conseguenza che numerosi contratti sono stati definitivamente sottoscritti oltre la scadenza del biennio di riferimento.

riorganizzazione, quota parte di contratti attivi stipulati dall'amministrazione, recuperi di efficienza, miglior andamento delle poste di entrata gestite dalle diverse strutture), senza la predeterminazione di limiti vincolanti alla complessiva crescita retributiva.

Anche di recente (deliberazione n. 4/2006 della Sezione di controllo per la Regione Sardegna), la Corte dei conti non ha mancato di sottolineare l'anomalia di un procedimento di contrattazione in cui le parti sindacali non solo hanno piena contezza dell'entità delle risorse disponibili per i rinnovi, ma hanno esse stesse contribuito alla loro quantificazione, ottenendo quindi ampie garanzie circa il totale utilizzo.

E, tuttavia, nonostante la rideterminazione congiunta del Governo e dei sindacati delle disponibilità finanziarie, l'incremento della complessiva spesa di personale si è rivelato, anno dopo anno, a consuntivo, di gran lunga superiore al contenuto dei documenti di programmazione ed alle stime indicate nelle schede tecniche redatte dall'ARAN, relative ai costi di ciascun contratto collettivo.

In particolare, come già rilevato, risulta sempre più accentuato il divario tra le retribuzioni contrattuali e le retribuzioni di fatto in godimento agli interessati, divario che nel triennio 2002 - 2005 si è attestato su un valore superiore al 6 per cento.

In sintesi, rinviando per una analisi più approfondita dei singoli contratti alla relazione sul costo del lavoro pubblico, prevista dall'art. 65 del decreto legislativo n. 165 del 2001, meritano di essere evidenziati, in questa sede i seguenti aspetti:

- nonostante la previsione della competenza esclusiva della fonte negoziale per la determinazione del trattamento del personale contrattualizzato, permane il fenomeno di leggi settoriali che attribuiscono benefici particolari a determinate categorie di dipendenti pubblici, decise per connessione ad importanti interventi di riforma di settori dell'amministrazione (scuola, sanità, fisco, eccetera) o, anche, più semplicemente, per acquiescenza alle richieste delle controparti.

  In alcuni casi, il finanziamento degli istituti previsti per legge avviene tramite incremento del fondo per i rinnovi contrattuali, con la conseguenza che la concreta attuazione dei benefici previsti viene gestita attraverso le procedure negoziali; in altri casi, i due percorsi si svolgono in materia concomitante e parallela, con difficoltà di coordinamento e possibile sovrapposizione di benefici economici[23].

[23] Va segnalata in particolare la vicenda la relativa al rapporto di lavoro degli appartenenti al Corpo nazionale dei vigili del fuoco.
Con il decreto legislativo n. 217 del 2005, emanato in attuazione della delega contenuta nella legge n. 252 del 2004, il rapporto di lavoro dei vigili del fuoco è stato ricondotto in ambito pubblicistico con una disciplina per taluni aspetti analoga a quella degli altri Corpi di polizia ed alle Forze armate. La citata normativa prevedeva, a decorrere dal 1°

- la contrattazione collettiva relativa al biennio 2004 - 2005 ha evidenziato perduranti disallineamenti e disomogeneità tra i dati utilizzati per la quantificazione delle risorse disponibili e quelli presi in considerazione per il calcolo dei costi contrattuali.

  Sotto il primo profilo, per quanto attiene ai comparti di contrattazione statale, la determinazione delle risorse disponibili effettuata con la prima Legge Finanziaria successiva alla scadenza dei contratti, e successivamente aggiornata, ha alla base dati quantitativi e retributivi desunti dall'ultima versione del conto annuale, redatto dalla Ragioneria generale dello Stato, riferita di regola a due esercizi precedenti, i cui contenuti risultano, quindi, ancor più inattuali al momento di effettivo avvio delle trattative.

  In sede di contrattazione, le risorse finanziarie vengono considerate come interamente disponibili anche nella ipotesi di una diminuzione del personale interessato per effetto della politica di limitazione delle assunzioni, con conseguente distribuzione della somme previste ad un minor numero di persone, e, quindi, con l'attribuzione di incrementi retributivi maggiori di quelli ipotizzati dai documenti di programmazione, vanificando in tal modo i possibili effetti di riduzione della spesa legata al blocco del *turn over*.[24]

  Per il personale appartenente a comparti di contrattazione non statale, la determinazione delle disponibilità effettuata dai Comitati di settore (art. 41 decreto legislativo n. 165 del 2001) viene effettuata diversamente da quanto innanzi detto per i comparti statali, prendendo quale base di calcolo dati retributivi aggiornati alla attualità (e comprendenti, quindi, anche gli incrementi spesso rilevanti del trattamento accessorio derivanti dalla precedente contrattazione integrativa). La prevista percentuale di incremento si applica in tal modo, ad una base di partenza più alta rispetto ai comparti di contrattazione statale, con il rispetto solo formale del vincolo di omogeneità nella crescita retributiva, disattendendo perciò alle regole poste nell'accordo di luglio 1993, che prevedevano la corresponsione di incrementi retributivi da calcolarsi di volta in volta sulla sola retribuzione contrattuale (cioè

---

gennaio 2006, un nuovo ordinamento del personale, con l'istituzione di specifici ruoli e qualifiche professionali, una progressione stipendiale e di carriera a ruolo aperto, l'attribuzione di scatti retributivi convenzionali, le modalità per l'inquadramento degli interessati nei nuovi profili, l'ammontare a regime della retribuzione fondamentale per le diverse qualifiche, nonché la corresponsione a titolo di *una tantum* di emolumenti arretrati corrispondenti all'ammontare delle risorse stanziate nella legge delega per gli esercizi finanziari 2004 e 2005.

In pratica, il percorso di attuazione delle citate disposizioni si è svolto in maniera parallela e non coordinata con quello della contrattazione collettiva per tale personale relativa al biennio economico 2004 - 2005, conclusasi in data 21 aprile 2006, con la conseguenza che il personale appartenente al Corpo per il medesimo periodo di riferimento è risultato destinatario sia degli incrementi contrattuali, sia degli ulteriori benefici previsti dalla legge delega e dal successivo decreto legislativo di attuazione.

[24] Emblematico al riguardo il caso del contratto relativo alle Agenzie fiscali, con il quale sono state distribuite agli interessati risorse originariamente quantificate prendendo in considerazione tra i destinatari del contratto anche il personale appartenente all'Agenzia del demanio, successivamente trasformata in Ente pubblico economico, con conseguente fuoriuscita dei relativi dipendenti dai comparti di contrattazione relativi alle pubbliche amministrazioni.

quella riferita ad un anno *x* di riferimento e aggiornata tenendo esclusivamente conto degli incrementi previsti dai documenti di programmazione), con esclusione pertanto della dinamica retributiva connessa alle ulteriori fonti di alimentazione dei diversi fondi di amministrazione.

Sotto il profilo della quantificazione dei costi contrattuali, non sempre al momento dell'entrata in vigore dei nuovi contratti risultano definitivamente concluse le procedure di mobilità previste dalla contrattazione integrativa riferibile al biennio trascorso. A regime, dunque, il contratto è destinato ad evidenziare un costo maggiore di quello stimato, a causa della diversa successiva distribuzione del personale nelle varie qualifiche e nelle diverse aree.

- il concreto andamento della contrattazione ha evidenziato, poi, l'estrema difficoltà, per la parte pubblica, a gestire, in sede di trattativa, le problematiche connesse con una sempre più accentuata mobilità del personale fra i diversi comparti di contrattazione, fenomeno determinato dai frequenti interventi di riorganizzazione ed accorpamento di apparati amministrativi, al trasferimento di funzioni e di risorse alle Regioni e agli Enti locali, alla creazione di nuovi enti, alla frammentazione dei comparti di contrattazione, particolarmente evidente per la dirigenza a seguito della soppressione del ruolo unico.

  Di fatto, il principio della riassorbibilità dei trattamenti di maggior favore correlata al divieto di "*reformatio in pejus*", pur espressamente previsto dall'art. 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001, è stato ritenuto non applicabile ai trattamenti attribuiti in sede negoziale. Ne è derivato un assetto retributivo stabilmente e progressivamente sempre più differenziato tra soggetti che pure svolgono i medesimi compiti presso le stesse amministrazioni, causato da episodici e spesso brevi periodi di permanenza in un diverso comparto di contrattazione: assetto che rappresenta la base per l'attribuzione dei successivi incrementi previsti per il comparto di destinazione, con conseguenti fenomeni di duplicazione di benefici e ricostruzioni di carriera.

  Con riferimento alle considerazioni svolte e attese le difficoltà a gestire, anche sul piano organizzativo, i nuovi inquadramenti economici e normativi, le criticità evidenziate sono destinate ad essere ulteriormente accentuate dal disposto del recente decreto legge n. 181 del 18 maggio 2006, con il quale il nuovo Governo ha disposto un ampio processo di riorganizzazione dell'amministrazione centrale attraverso la creazione di nuovi ministeri e la diversa collocazione di alcuni apparati amministrativi;

- l'ipotesi di accordo concernente il personale dirigenziale dell'area 1 (Ministeri) per il periodo 2002 - 2005 disciplina taluni istituti economici, dettando norme più favorevoli

rispetto alla normativa legislativa di riferimento, con potenziale riflesso di ordine finanziario (maggior spesa) e/o economico (maggior costo). Si tratta di operazioni di notevole rilevanza, tanto più nel presente contesto, in cui, conclusasi la fase transitoria, prevista dagli artt. 69 e 71 del decreto legislativo n. 165 del 2001 – con conseguente "disapplicazione" del complesso pubblicistico in materia di rapporto di lavoro antecedente all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 29 del 1993 –, lo spazio d'intervento della fonte contrattuale, volto a colmare le molteplici lacune che si sono determinate, assume indubbiamente una non trascurabile portata;

- al di là di quanto sopra, la principale causa dell'evidenziato divario fra le previsioni di crescita della spesa di personale e il reale andamento della dinamica retributiva risiede nell'andamento della contrattazione integrativa.

  In sede di certificazione delle ipotesi di contratto collettivo relative al biennio economico 2004 e 2005, è risultato dagli stessi dati di conto annuale che per talune categorie di personale, (per esempio, Regioni ed Enti locali) incrementi nel trattamento accessorio superiori al 20 per cento rispetto al biennio precedente.

  Ciò è dovuto, da una parte, a disposizioni contenute nei contratti collettivi nazionali che consentono di incrementare le risorse da destinare alla produttività, senza limiti prefissati, con riferimento, a generiche ipotesi concernenti economie sulla spesa di personale, risparmi di gestione, processi di riorganizzazione amministrativa, raggiungimento di parametri di virtuosità gestionale[25]; dall'altra, a specifiche previsioni normative che consentono di utilizzare, a fini di incentivazione del personale, quota parte del maggior gettito di entrate derivanti da servizi a pagamento resi, dall'Amministrazione sul mercato, ovvero al maggior gettito di poste di entrata da riconnettere, in qualche misura, al maggior impegno del personale interessato.

  I diversi fondi, inoltre, si autoalimentano attraverso la devoluzione agli stessi delle risorse necessarie ad istituti retributivi, oramai soppressi, ma di cui ancora fruiscono alcune categorie di dipendenti (per esempio, la retribuzione individuale di anzianità) al momento della loro cessazione dal servizio.

  A fronte di tali previsioni, la stessa attività di controllo sulla compatibilità economico-finanziaria della contrattazione integrativa risulta di fatto condizionata dalla eterogeneità

[25] Le predette considerazioni sono ampiamente sviluppate nel rapporto di certificazione allegato alla delibera 12/cl/2006 con la quale non sono stati ravvisati i presupposti per una positiva certificazione dell'ipotesi di accordo relativa al personale non dirigente del comparto Regioni ed Enti locali.

delle disposizioni (legislative e contrattuali) cosicché l'unico limite alle erogazioni è dato dall'esistenza di disponibilità di bilancio.

L'attività di monitoraggio sconta poi l'estrema disomogeneità temporale e i contenuti estremamente diversificati della contrattazione tra i diversi enti pur appartenenti al medesimo comparto e si rivela non ancora in grado di fornire, anche per la limitatezza del campione preso in considerazione, elaborato in sede di monitoraggio, indicazioni di carattere generale che consentano di enucleare precise linee di tendenza e di evidenziare le criticità strutturali da correggere;

- un'ulteriore tendenza di fondo della contrattazione è rappresentata dall'utilizzazione di risorse, originariamente destinate al finanziamento di istituti volti ad incentivare la produttività, le quali concorrono ad aumentare alcune voci fisse della retribuzione, progressivamente assimilate allo stipendio, con evidenti ricadute anche a carico del sistema previdenziale e pensionistico.

  Il discorso può riferirsi, per quanto attiene alla dirigenza pubblica all'indennità di posizione di parte variabile, legata all'importanza e alla gravosità dei compiti connessi con l'attribuzione di uno specifico incarico, che si è progressivamente trasformata in un vero diritto soggettivo per gli interessati alla corresponsione di una somma pressoché pari a quella in precedenza percepita, anche nell'ipotesi in cui ai dirigenti venga successivamente conferito, per esigenze organizzative demandate alla valutazione discrezionale di esclusiva pertinenza dell'Amministrazione, un incarico di minore importanza (cosiddetta *clausola di salvaguardia*).

  La Corte, in proposito (deliberazione n. 21 del 1° giugno 2006) ha posto in evidenza, con il rapporto di certificazione del contratto collettivo relativo all'area I della dirigenza, il venir meno del sinallagma tra le funzioni esercitate e con il trattamento economico di pertinenza[26] e, con riferimento alla spesa, un'alterazione del principio di equilibrata distribuzione delle risorse, vincolate, in misura crescente, alla copertura di oneri fissi, continuativi ed incomprimibili, con la conseguenza di dover provvedere alla ricostituzione del relativo fondo, in caso di insufficienti disponibilità.

  Se, poi, si considera che la retribuzione di risultato viene corrisposta, come si è rilevato nel precedente paragrafo, senza la previa attivazione delle metodiche di valutazione prescritte

[26] Nella precedente contrattazione nazionale era posto il divieto di attribuire ai dirigenti incarichi di livello inferiore a quelli ricoperti in precedenza. Le parti contrattuali hanno deciso, opportunamente, di modificare detta disposizione per non incidere in una materia riservata alla legge ed alla potestà organizzativa dell'amministrazione. La nuova versione provoca, però, effetti distorsivi, facendo venir meno la corrispondenza tra il trattamento economico e le funzioni effettivamente svolte e determinando un possibile aggravio di spesa.

dalla legge, è lecito affermare che la riforma della dirigenza, incentrata sulla differenziazione del trattamento economico in relazione alla gravosità degli incarichi ed al raggiungimento degli obiettivi indicati nella direttiva ministeriale per l'attività amministrativa e la gestione, è stata fortemente alterata nei suoi connotati fondamentali.

5. I risultati delle politiche di gestione del personale.

L'obiettivo della razionalizzazione e del contenimento della spesa per il personale è una costante delle manovre finanziarie messe in atto nell'ultimo decennio.

Tale obiettivo, affidato, da un lato, all'imposizione del vincolo alla crescita delle retribuzioni previsto dall'accordo del luglio 1993[27] e, dall'altro, alla riduzione del personale, non è stato realizzato.

Secondo l'ISTAT, tra il 1993 e il 2005, l'analisi comparata del tasso di inflazione programmata, dell'indice delle retribuzioni contrattuali e del tempestivo rinnovo dei contratti permette di individuare quattro fasi.

La prima, relativa al periodo 1993–1995, vede la dinamica delle retribuzioni contrattuali costantemente inferiore a quella dell'inflazione; la seconda, dal 1996 al 1999, si caratterizza per una crescita delle retribuzioni contrattuali costantemente superiore a quella dell'inflazione; la terza, concernente il quadriennio 2000–2003, si connota per un'accelerazione dei prezzi al consumo e, quindi, per retribuzioni contrattuali che "rincorrono" l'inflazione, accumulando nel quadriennio una perdita di potere di acquisto pari a 1,7 punti percentuali; la quarta, relativa al biennio 2003–2004, si qualifica per il fatto che, a fronte di tassi di inflazione effettiva pari al 2,2 e all'1,9 per cento, le retribuzioni contrattuali fanno segnare incrementi del 2,9 e del 3,1 per cento[28].

Il tracciato della dinamica si configura diversamente se si prendono in considerazione, in luogo delle retribuzioni contrattuali, le retribuzioni di fatto.

Nella tavola 3 sono ricostruite le serie storiche 1995-2005 dei redditi da lavoro dipendente, delle retribuzioni lorde, delle retribuzioni pro-capite e dell'occupazione delle Amministrazioni pubbliche.

La tavola pone a confronto la dinamica delle retribuzioni con il tasso di inflazione e con il ritmo di crescita del Pil nominale. E ciò anche distintamente per i due quinquenni presi in esame, cioè per i periodi 1995 – 1999 e 2000 – 2005.

---

[27] Incremento della retribuzione, in sede di contrattazione collettiva relativa al primo biennio economico, in misura non superiore al tasso di inflazione programmata, salvo il successivo recupero di quello reale, nel successivo biennio e salva la corresponsione di limitati miglioramenti connessi ad incrementi di produttività.

[28] ISTAT, *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2005*, p. 191.

Si rileva che, nel periodo 1995-1999, le retribuzioni pro-capite sono aumentate di circa il 4 per cento in media all'anno; ma una riduzione media annua di poco meno dell'1 per cento dell'occupazione (espressa come Unità di lavoro) ha consentito di contenere la crescita della massa retributiva, che ha segnato un incremento medio annuo di poco superiore al 3 per cento, vale a dire in linea con il tasso di inflazione medio del periodo e notevolmente inferiore al ritmo di crescita del Pil in termini nominali (5,4 per cento).

Nel periodo 2000 - 2005, invece, le retribuzioni pro-capite sono aumentate del 4,5 per cento in media all'anno, ma il contestuale lieve aumento dell'occupazione (0,35 per cento medio annuo) ha sospinto la dinamica delle retribuzioni lorde nell'intorno del 5 per cento di crescita media annua: una velocità di crescita doppia rispetto al tasso medio di inflazione del periodo, pari al 2,4 per cento e superiore anche al ritmo di incremento del Pil nominale, pari al 3,7 per cento.

Si deve ricordare che, già nella fase precedente l'ingresso nell'Unione monetaria, l'esigenza di ricondurre ad equilibrio i conti pubblici si era tradotta nella fissazione di "regole di crescita" per le diverse componenti della spesa pubblica "governabili". Con riguardo alle spese di personale, i principi fondamentali che presiedevano a tali regole – e che ritroviamo ripetutamente indicati nei DPEF consistevano nella fissazione di obiettivi programmatici tanto alla dinamica delle retribuzioni, quanto all'occupazione.

In linea generale, per le retribuzioni la "regola" consisteva nella indicazione di un limite di crescita che fosse contenuto entro il tasso di inflazione (con un eventuale limitato incremento aggiuntivo da riferire ad aumenti di produttività), così da consentire una graduale riduzione dell'incidenza sul Pil di questa importante categoria di spesa. Tale risultato, poi, sarebbe stato rafforzato dall'altra regola, sempre presente nei DPEF, secondo la quale il numero di occupati delle amministrazioni pubbliche avrebbe dovuto ridursi o, al più, restare invariato.

Già in occasione dell'audizione sul DPEF 2005–2008 (agosto 2004), la Corte ebbe modo di richiamare l'attenzione sul fatto che gli obiettivi di "razionalizzazione" e "contenimento" della spesa per il personale erano stati di problematica realizzazione nell'intero decennio trascorso.

Quanto ai vincoli di crescita fissati per i rinnovi contrattuali, si rilevava come si siano innescati, specie negli ultimi anni, meccanismi di incremento retributivo che hanno determinato un sistematico superamento dei tetti programmati. Con il risultato – rilevato dalla Corte e da altri organismi (dall'ISTAT, alla Ragioneria generale dello Stato, all'ARAN) – che la crescita delle retribuzioni individuali si è attestata, annualmente, su valori superiori all'incremento dei prezzi al consumo.

Al riguardo, è da considerare l'incidenza, su tali scostamenti, dei miglioramenti retributivi riconosciuti, con norme *ad hoc*, a personale contrattualizzato e non, anche in deroga ai vincoli definiti per la generalità del pubblico impiego. Se ne argomentava che ogni ulteriore insistenza delle manovre finanziarie sul vincolo costituito dall'aggancio delle retribuzioni al tasso d'inflazione programmato appare destinata ad essere smentita dagli andamenti reali, a meno che non vengano messe in atto forme di controllo, specie sulla contrattazione integrativa, in grado di impedire concretamente – anche con strumenti amministrativi – l'eccedenza della spesa rispetto ai limiti stabiliti; il che troverebbe piena legittimazione, anche per i comparti non statali, in recenti pronunce della Corte costituzionale (sentenze n. 4 e 260 del 2004), che consentono controlli siffatti in funzione del generale coordinamento della finanza pubblica.

E', infine, da rammentare che anche le leggi finanziarie più recenti hanno stabilito il blocco delle assunzioni, ma è osservazione largamente condivisa che le normative annuali sul blocco e quelle sulla programmazione delle assunzioni hanno dato, negli anni trascorsi, risultati del tutto insoddisfacenti.

Un semplice esercizio – riportato nell'ultima sezione della tavola 3 – intende fornire una indicazione quantitativa di quale sarebbe stato il contenimento della spesa di personale delle Amministrazioni pubbliche, nell'ipotesi di un'evoluzione, a decorrere dal 1995, delle retribuzioni pro-capite al ritmo annuo dell'inflazione effettiva, allo scopo di garantire ai dipendenti pubblici il mantenimento del potere di acquisto degli stipendi. Non si ipotizzano, invece, andamenti dell'occupazione diversi da quello che si è effettivamente verificato, anche se le leggi finanziarie, a partire da quella reattiva al 1998, prevedono la riduzione del personale. Si può osservare che i risparmi connessi al rispetto della regola sarebbero stati di dimensioni rilevanti: le retribuzioni lorde, infatti, sarebbero risultate inferiori a quelle effettive per oltre 6 miliardi già nel 2000 e per ben 17 miliardi nel 2005.

I sistematici, ampi scostamenti che si sono costantemente verificati tra obiettivi programmatici e andamento effettivo delle spese di personale ripropongono la questione della inadeguatezza degli strumenti di controllo finora attivati.

La combinazione degli effetti derivanti dalla applicazione dei contratti nazionali con altri di diversa derivazione (contrattazione integrativa, turn over, progressione di carriera[29]) è alla base degli andamenti fuori controllo che emergono dalle statistiche del decennio.

[29] Audizione del Ragioniere generale dello Stato presso la Commissione bilancio della Camera dei Deputati, seduta del 10 novembre 2005

Nel 2005, l'ammontare complessivo dei redditi da lavoro dipendente relativo alle pubbliche amministrazioni (tavola 4) é stato di 155,5 miliardi, al di sotto della previsione del DPEF (155,8 miliardi).

L'incremento complessivo nel quadriennio 2002–2005 è stato del 13 per cento. Registra un indice superiore il comparto delle amministrazioni centrali (14.9 per cento), mentre si situano sotto la media gli indici delle amministrazioni locali, con l'11,1 per cento e, in misura notevolmente maggiore, quelli degli enti di previdenza (1,5 per cento).

Con riguardo al costo del personale statale, quale risulta dal Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2005 (categoria 1), la tavola 5 mette in evidenza un forte incremento dei pagamenti nel 2003 (9,2 per cento), cui seguono una variazione negativa di modestissima entità (-0,5 per cento) nell'esercizio successivo, e una positiva, ma di misura non rilevante (2,6 per cento), nel 2005.

Quanto infine al costo del lavoro del complesso delle amministrazioni pubbliche, risultante dalla somma delle retribuzioni lorde e di altri oneri (assegni familiari, equo indennizzo, formazione, benessere, mensa, buoni pasti, ecc.), la situazione è contenuta nella tavola 6 che espone un ammontare nel 2004 di 147,8 miliardi (+ 4,09 per cento nei confronti del 2003).

La tavola 7 contiene la situazione del personale dirigenziale nel quinquennio 2001 – 2005.

Il numero complessivo dei posti in organico dei dirigenti è di 5844 unità, di cui l'8,9 per cento di prima fascia. Nel quinquennio si è verificato un aumento molto cospicuo degli organici dei dirigenti di prima fascia (oltre il 18 per cento), mentre è rimasta sostanzialmente invariata la dotazione organica dei dirigenti di seconda fascia (+ 0,3 per cento).

La tendenza incrementale caratterizza pure l'esercizio 2005, anno per il quale l'art. 1, comma 93, della Legge Finanziaria prevede una riduzione della spesa in misura non inferiore al 5 per cento, attraverso interventi di contrazione delle dotazioni organiche di tutto il personale. L'aumento degli organici, inferiore all'1 per cento per i dirigenti di seconda fascia, si avvicina al 4,7 per cento per quelli di prima fascia. L'accrescimento più rilevante delle dotazioni di prima fascia ha riguardato i ministeri delle Politiche agricole (44,4 per cento) e della Giustizia (35,7 per cento).

L'anzianità media di servizio dei dirigenti, con riferimento al 2004, è di circa 24 anni, senza differenze apprezzabili tra le due fasce. Un indice meritevole di attenzione è quello dell'età avanzata dei dirigenti (54 anni per la seconda fascia e oltre 56 per la prima), determinata dalla politica di blocco delle assunzioni, che ha rallentato il ricambio del personale. Il dato

anagrafico non va certo sopravvalutato; si tratta però di un elemento che contribuisce a spiegare la resistenza al cambiamento, che ha caratterizzato il tormentato processo di attuazione di una riforma amministrativa la quale, dopo quindici anni, deve ancora perorare le ragioni della sua esistenza.

Ministeri

	Anno 2003		Anno 2004	
	Dirigenti I fascia	Dirigenti II fascia	Dirigenti I fascia	Dirigenti II fascia
Anzianità di servizio	24,26	23,53	24,3	23,89

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati IGOP

Ministeri

	Anno 2003		Anno 2004	
	Dirigenti I fascia	Dirigenti II fascia	Dirigenti I fascia	Dirigenti II fascia
Età	55,92	52,41	56,65	54,18

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati IGOP

6. Linee di intervento per il contenimento della spesa.

Le considerazioni svolte nei paragrafi precedenti dimostrano che occorre trovare con urgenza soluzioni adeguate al problema cruciale della crescita incontrollata della spesa.

Le soluzioni investono sia la disciplina legislativa, sia la contrattazione collettiva.

In ordine al primo punto, si richiama anzitutto l'esigenza di dare applicazione rigorosa all'art. 5 del decreto legislativo, concernente la valutazione dei dirigenti, presupposto per la corresponsione dell'indennità di risultato. Occorre, inoltre, intervenire per evitare o comunque limitare il fenomeno di normative settoriali che riconoscono benefici a particolari categorie di personale, dovendosi prevedere in ogni caso, a fini di trasparenza e per evitare duplicazioni di benefici, che le eventuali risorse confluiscano nel fondo per i rinnovi contrattuali per essere gestite in sede di contrattazione, all'interno di un discorso unitario di rideterminazione complessiva del trattamento spettante al personale.

Con riguardo al secondo punto, vengono in rilievo le considerazioni precedentemente formulate circa l'ampliamento, ad opera della contrattazione collettiva, della sfera giuridica dei dirigenti, che può determinare effetti finanziari, e la clausola di salvaguardia (che comporta la stabilizzazione dell'indennità di posizione dei dirigenti anche nell'eventualità di successivi incarichi di livello inferiore).

Andrebbe anche migliorata la qualità delle direttive per i rinnovi contrattuali e, in particolare, di quella relativa al comparto ministeri, che rappresenta il quadro di riferimento

anche per le decisioni degli altri Comitati di settore. In quella sede andrebbero dati puntuali indirizzi all'ARAN sulle tematiche relative alla mobilità del personale ed alla riassorbibilità degli assegni mantenuti *ad personam*, ai rapporti tra contrattazione nazionale ed integrativa, alla individuazione di percentuali vincolanti di risorse da destinare al finanziamento di istituti effettivamente finalizzati ad incrementare la produttività del personale, nonché alla definizione contestuale delle problematiche relative a tutto il personale appartenente al comparto, evitando il frequente ricorso a contratti di raccordo e code contrattuali.

Il fattore di maggiore criticità resta però la contrattazione integrativa. Di ciò si è mostrato avvertito lo stesso legislatore che, con l'art. 1, comma 189, della Legge Finanziaria per l'esercizio 2006 interviene per la prima volta nella materia della contrattazione integrativa delle amministrazioni centrali[30], cristallizzando l'ammontare dei diversi fondi unici di amministrazione a quello previsto per l'esercizio 2004, così come certificato dagli organi interni di controllo.

Il successivo comma 191 fa salvi gli effetti derivanti dai contratti collettivi per il biennio 2003 - 2004 non ancora attivati e di quelli previsti per i successivi bienni, limitatamente alla parte in cui prevedono incrementi in una percentuale prefissata dei predetti fondi, escludendo quindi la crescita legata ad automatismi e quella derivante dall'andamento gestionale delle diverse Amministrazioni interessate.

Seppure in modo generalizzato e non selettivo, la norma interviene significativamente su uno dei fattori nevralgici per la complessiva dinamica incrementale della spesa di personale.

Per una politica di contenimento meglio mirata ad evitare sperequazioni, occorre avviare rapidamente una seria attività di ricognizione, comparto per comparto, delle diverse e specifiche fonti di alimentazione dei fondi, accompagnata da una analisi storica del relativo gettito.

Appare inoltre ineludibile una verifica comparativa dei diversi impieghi delle predette risorse, presupposto per l'emanazione di vincolanti direttive finalizzate a privilegiare incrementi di produttività legati all'effettivo impegno dei singoli, al recupero di efficienza ed al miglioramento dei servizi resi alla collettività.

Per i comparti non statali di contrattazione (Regioni-Enti locali ed enti del Servizio Sanitario Nazionale) il comma 198 fissa un limite complessivo alla spesa di personale per ogni anno del triennio 2006 - 2008 in misura pari all'ammontare del dato registrato a consuntivo dell'esercizio 2004, diminuito dell'1 per cento. La norma viene, opportunamente, qualificata

[30] Amministrazioni statali, comprese le Agenzie fiscali, gli enti pubblici non economici, gli enti di ricerca, gli enti pubblici, di cui all'art. 70, comma 4, del decreto legislativo n. 165 del 2001, e le università).

come principio fondamentale del coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione.

La Corte ha già evidenziato forti dubbi sul rispetto di tale principio in sede di certificazione dei contratti relativi al personale delle Regioni e degli Enti locali, per il biennio 2004 – 2005, destinati ad entrare in vigore a partire dal 1° gennaio 2006, che prevedono un ulteriore incontrollato ed automatico incremento delle risorse da destinare alla contrattazione integrativa.

Relativamente al predetto contratto lo stesso Consiglio dei Ministri, nel rendere il parere previsto dall'art. 47 del decreto legislativo n. 165 del 2001, osservava, del resto, come la previsione dell'utilizzo di ulteriori risorse per finanziare la contrattazione integrativa, e la conseguente crescita della retribuzione complessiva dei soggetti interessati in misura superiore alla percentuale prevista in sede di programmazione delle risorse, non fosse compatibile con la situazione della finanza pubblica né con l'impegno al contenimento della spesa per il personale, richiesto a tutti i soggetti del sistema pubblico proprio dalla citata Legge Finanziaria per il 2006, con la conseguenza di una espressa esclusione di qualsiasi copertura da parte dello Stato, nel caso in cui dall'ulteriore corso dell'accordo dovessero risultare a consuntivo esorbitanze di spesa.

In relazione a quanto sopra, si deve rilevare che la norma da ultimo citata incide esclusivamente sui rapporti finanziari tra lo Stato e le Autonomie territoriali, ma appare insufficiente a garantire il contenimento complessivo della spesa di personale, laddove ciascun singolo ente decida di far fronte ai maggiori oneri, ricorrendo ad episodici e non stabilizzati miglioramenti dei saldi finanziari del proprio bilancio ovvero attraverso una riduzione del livello dei servizi da rendere alla collettività.

Con riferimento alle modalità di quantificazione delle risorse disponibili per i rinnovi contrattuali, l'art. 1, comma 186, della Legge Finanziaria in linea con osservazioni più volte formulate dalla Corte dei conti, in sede di certificazione dei contratti collettivi nazionali, prevede l'obbligo per i Comitati di settore dei comparti non statali di utilizzare a tal fine i medesimi dati comunicati alla Ragioneria generale dello Stato per la predisposizione del conto annuale.

La norma risolve, peraltro, solo alcuni dei problemi legati alla determinazione delle risorse ed alla quantificazione dei costi contrattuali. Resta infatti aperta la tematica relativa al divario temporale tra i dati utilizzati al momento della predisposizione della manovra di bilancio relativa al primo anno di vacanza contrattuale e l'effettiva situazione quantitativa ed economica del personale interessato al momento di entrata in vigore del contratto.

Va anche affrontata, in quanto ormai ineludibile, la questione relativa alle modalità di individuazione della retribuzione di riferimento sulla quale applicare le previste percentuali di incremento, al fine di evitare le sperequazioni derivanti dal diverso andamento della contrattazione integrativa nei vari comparti.

La questione da ultimo evidenziata appare strettamente correlata alla più generale problematica relativa ai ritardi nella stipula dei contratti più volte evidenziata ed approfondita nelle sue negative ripercussioni dalle Sezioni riunite.

L'ennesimo richiamo alla necessità di una significativa inversione di tendenza rischia peraltro di divenire una sterile clausola di stile, considerato che la Legge Finanziaria per l'esercizio 2006, relativamente al biennio contrattuale già in corso, prevede uno stanziamento in bilancio pari alla corresponsione della sola indennità di vacanza contrattuale, istituzionalizzando così il rinvio della contrattazione.

Quanto infine al controllo, nel rinviare alle precedenti osservazioni concernenti l'erosione del ruolo del controllo esterno della Corte dei conti, per effetto del ridimensionamento della contrattazione collettiva di livello nazionale, a vantaggio della contrattazione integrativa, occorre aggiungere che la stessa "certificazione" della Corte (art. 47 del decreto legislativo n. 165 del 2001), se è idonea a verificare la compatibilità economico-finanziaria dei costi dei contratti collettivi nazionali calcolati sulla base delle schede tecniche dell'ARAN, non può essere, invece, in grado di quantificare, *ex ante*, i costi effettivi derivanti dall'applicazione dei contratti, a causa degli effetti aggiuntivi dovuti, come si è avuto di rilevare, a fattori extracontrattuali (contrattazione integrativa, turn over, progressione di carriere, leggi settoriali).

Resta da far cenno alla questione di fondo di ogni sistema di controllo esterno dei risultati, questione che non riguarda solo il personale alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, ma che per il personale assume una rilevanza specifica, in ragione dell'istituto della certificazione, che costituisce un modello molto evoluto di controllo. Si fa riferimento al fatto che la pre-condizione di successo del controllo sulla gestione (*performance audit*) è l'esistenza del *follow-up,* vale a dire dell'obbligo, per le istituzioni interessate (Dipartimento della funzione pubblica, Ministero dell'economia e delle finanze, Aran, comitati di settore), di dare seguito alle osservazioni e raccomandazioni dell'organo di controllo esterno. Le migliori esperienze straniere, tra le quali, in primo luogo, l'ordinamento dell'Unione europea, dimostrano che ciò può avvenire in presenza di un Parlamento che, nell'esercizio della sua funzione di controllo politico, imponga alle istituzioni stesse di dare effettivo seguito alle proposte dell'organo di controllo, comunicando le azioni correttive adottate o le ragioni dell'omessa adozione.

Di ciò si rinviene oggi autorevole conferma nell'art. 1, comma 171, della Legge Finanziaria per 2006, il quale stabilisce, a modifica dell'art. 2 della legge n. 468 del 1978, che nella formulazione delle previsioni di spesa, in sede di predisposizione del bilancio dello Stato, si deve tenere conto degli esiti del controllo sulla gestione della Corte dei conti, di cui all'art. 3 della legge n. 20 del 1994, aggiungendo che nelle note preliminari della spesa, che corredano gli stati di previsione, devono essere indicate le misure adottate a seguito delle valutazioni della Corte dei conti.

PAGINA BIANCA

Tavole allegate

Tavola 1

SPESA COMPLESSIVA PER LA RETRIBUZIONE TOTALE DEI DIRIGENTI				INDENNITA' RISULTATO MEDIA PRO-CAPITE ANNI 2003-2004
		ANNO		
Istituzione	**Qualifica**	**2004**	**2003**	
Ministero della giustizia	Dirigente I fascia	3.050.921	2.409.134	13600
Ministero della giustizia	Dirigente II fascia	29.548.894	29.514.521	2864
Ministero degli affari esteri	Dirigente I fascia	1.047.046	1.910.975	16560
Ministero degli affari esteri	Dirigente II fascia	14.058.572	9.951.703	8160
Ministero dell'interno	Dirigente I fascia	736.303	660.612	17000
Ministero dell'interno	Dirigente II fascia	14.679.620	23.302.036	2400
Ministero delle comunicazioni	Dirigente I fascia	1.105.531	947.620	19200
Ministero delle comunicazioni	Dirigente II fascia	2.893.559	2.983.642	6240
Ministero della difesa	Dirigente I fascia	1.782.970	1.640.076	33600
Ministero della difesa	Dirigente II fascia	10.850.737	11.164.288	3746
Ministero delle politiche agricole e forestali	Dirigente I fascia	1.392.679	1.209.848	22828
Ministero delle politiche agricole e forestali	Dirigente II fascia	5.362.088	4.967.431	3580
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	Dirigente I fascia	1.875.659	1.992.788	8263
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	Dirigente II fascia	13.204.484	13.188.298	3200
Ministero della salute	Dirigente I fascia	2.887.465	2.993.416	8815
Ministero della salute	Dirigente II fascia	9.632.109	13.091.527	11040
Ministero per i beni e le attività culturali	Dirigente I fascia	3.902.250	4.585.331	20500
Ministero per i beni e le attività culturali	Dirigente II fascia	12.919.925	13.508.333	11092
Ministero dell'ambiente e tutela del territorio	Dirigente I fascia	1.618.755	1.427.478	18069
Ministero dell'ambiente e tutela del territorio	Dirigente II fascia	3.036.782	2.484.670	1931
Ministero dell'economia e delle finanze	Dirigente I fascia	21.259.525	21.694.619	15685
Ministero dell'economia e delle finanze	Dirigente II fascia	72.486.443	63.073.696	6552
Ministero dell'istruzione, università e ricerca	Dirigente I fascia	5.183.579	5.345.804	13360
Ministero dell'istruzione, università e ricerca	Dirigente II fascia	37.893.617	37.393.414	2936
Ministero delle attività produttive	Dirigente I fascia	2.832.088	2.669.410	10302
Ministero delle attività produttive	Dirigente II fascia	10.814.563	11.067.349	7474
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	Dirigente I fascia	7.240.799	7.887.618	17280
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	Dirigente II fascia	17.171.637	15.809.965	9360

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato

Tavola 2

Anno 2004. Spesa per corresponsione delle indennità di posizione e risultato alla dirigenza di prima e seconda fascia.

Comparto	Indennità	Spesa annua 2004	ris/pos
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	posizione	**49.827.463**	**24%**
	risultato	**12.169.965**	
ENTI DI RICERCA	posizione	**3.814.466**	**21%**
	risultato	**797.689**	
MINISTERI	posizione	**87.015.072**	**18%**
	risultato	**15.927.811**	
AZIENDE AUTONOME	posizione	**5.068.613**	**9%**
	risultato	**451.256**	
UNIVERSITA'	posizione	**6.834.544**	**36%**
	risultato	**2.433.523**	
AGENZIE FISCALI	posizione	**42.518.180**	**18%**
	risultato	**7.483.473**	
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI	posizione	**12.166.815**	**16%**
	risultato	**1.991.369**	
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	posizione	**124.050**	**33%**
	risultato	**40.533**	
TOTALE	**posizione**	**207.369.203**	**20%**
	risultato	**41.295.619**	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato.

Tavola 3

Retribuzione e occupazione nelle Amministrazioni Pubbliche

Anni	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
						milioni di euro						
Reddito da lavoro dip	101.939	103.940	113.378	120.411	115.740	118.916	124.306	131.647	137.621	144.749	149.609	155.533
Retrubuzioni lorde	71.436	72.504	77.771	81.804	80.906	83.172	87.202	92.910	97.041	101.640	105.891	110.328
						euro						
Retribuzioni pro capite	19.313	19.755	21.396	22.822	22.834	23.550	24.672	25.737	26.993	28.085	29.292	30.595
						migliaia di unità						
Unità di lavoro	3.698,8	3.670	3.635	3.585	3.543	3.532	3.535	3.610	3.595	3.619	3.615	3.606

				variazioni percentuali sull'anno precedente									variaz media	
													99/95	05/00
Reddito da lavoro dip		1,96	9,08	6,20	-3,88	2,74	4,53	5,91	4,54	5,18	3,36	3,96	3,22	4,58
Retrubuzioni lorde		1,50	7,26	5,19	-1,10	2,80	4,85	6,55	4,45	4,74	4,18	4,19	3,13	4,82
Retribuzioni pro capite		2,29	8,31	6,66	0,05	3,14	4,76	4,32	4,88	4,04	4,30	4,45	4,09	4,46
Unità di lavoro		-0,77	-0,96	-1,39	-1,15	-0,33	0,08	2,14	-0,42	0,67	-0,11	-0,25	-0,92	0,35
PIL		8,10	6,40	4,50	4,60	3,30	5,30	4,50	3,50	3,20	3,90	2,10	5,4	3,73
Inflazione		5,30	4,00	2,00	2,00	1,70	2,50	2,70	2,50	2,70	2,20	1,90	3	2,42

la dinamica delle retribuzioni in costanza di potere d'acquisto											
Retrib teoriche pro capite (a)	20.337	21.150	21.573	22.005	22.379	22.938	23.558	24.147	24.799	25.344	25.826
Retrib teoriche pro capite (b)	20.607	20.785	22.087	23.569	23.400	24.467	25.554	26.503	27.790	28.938	29.878
Retrib lorde teoriche	74.640	76.879	77.330	77.970	79.036	81.076	85.043	86.807	89.746	91.619	93.128
Retrib lorde teoriche (b)	75.632	75.553	79.171	83.514	82.641	86.478	92.252	95.277	100.570	104.611	107.740
Risparmio di spesa rispetto a retribuzioni effettive (a)		892	4.474	2.936	4.136	6.126	7.867	10.234	11.894	14.272	17.200
Risparmio di spesa rispetto a retribuzioni effettive (b)		2.218	2.633	-2.608	531	724	658	1.764	1.070	1.280	2.588

Fonte: Elaborazioni della Corte dei conti su dati ISTAT

Tavola 4

Redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni Pubbliche e retribuzioni lorde pro - capite. Anni 2002 - 2005 (valori in milioni di euro slavo diversa indicazione)

Sottosettori	2002	2003	2004	2005	Var 05/02
Amministrazioni centrali					
Redditi da lavoro dipendente	77.098	82.535	83.589	88.569	14,9
- *Retribuzioni lorde*	51.875	55.186	56.363	60.088	15,8
- *Contributi sociali a carico del datore di lavoro*	25.223	27.349	27.226	28.481	12,9
Unità di lavoro (migliaia di unità)	2.035	2.048	2.039	2.032	-0,1
Redditi da lavoro pro-capite (in euro)	37.879	40.292	40.993	43.579	15,0
Retribuzioni lorde pro-capite (in euro)	25.486	26.941	27.641	29.565	16,0
Amministrazioni locali					
Redditi da lavoro dipendente	57.542	58.880	62.909	63.937	11,1
- *Retribuzioni lorde*	43.309	44.408	47.538	48.329	11,6
- *Contributi sociali a carico del datore di lavoro*	14.233	14.472	15.371	15.608	9,7
Unità di lavoro (migliaia di unità)	1.502	1.511	1.517	1.516	0,9
Redditi da lavoro pro-capite (in euro)	38.308	38.965	41.467	42.180	10,1
Retribuzioni lorde pro-capite (in euro)	28.832	29.388	31.335	31.883	10,6
Enti di previdenza					
Redditi da lavoro dipendente	2.981	3.334	3.111	3.027	1,5
- *Retribuzioni lorde*	1.857	2.046	1.990	1.911	2,9
- *Contributi sociali a carico del datore di lavoro*	1.124	1.288	1.121	1.116	-0,7
Unità di lavoro (migliaia di unità)	57	59	58	58	1,2
Redditi da lavoro pro-capite (in euro)	52.115	56.508	53.271	52.280	0,3
Retribuzioni lorde pro-capite (in euro)	32.465	34.678	34.075	33.005	1,7
Totale Amministrazioni pubbliche					
Redditi da lavoro dipendente	137.621	144.749	149.609	155.533	13,0
- *Retribuzioni lorde*	97.041	101.640	105.891	110.328	13,7
- *Contributi sociali a carico del datore di lavoro*	40.580	43.109	43.718	45.205	11,4
Unità di lavoro (migliaia di unità)	3.595	3.619	3.615	3.606	0,3
Redditi da lavoro pro-capite (in euro)	38.284	40.002	41.390	43.131	12,7
Retribuzioni lorde pro-capite (in euro)	26.996	28.089	29.295	30.595	13,3

Fonte: ISTAT, Conti e aggregati economici delle Amministrazioni Pubbliche, Statistiche in breve

Tavola 5

Costo del personale - categoria I

bilancio dello stato -serie storica 2002-2005

(in milioni)

	2002				2003				% scostamento 2002/2003			
sub-categorie	Stanz. Comp.	impegni	autorizzaz. Cassa	pagato totale	Stanz. Comp.	impegni	autorizzaz. Cass	pagato totale	Stanz. Comp.	impegni	autorizzaz. Cass	pagato totale
retribuzioni lorde in denaro	50.758,62	50.004,61	51.572,07	47.926,57	52.063,64	53.334,93	52.170,34	52.177,77	2,57	6,66	1,16	8,87
retribuzioni in natura	708,18	618,31	787,05	650,05	776,97	759,85	770,45	721,40	9,71	22,89	-2,11	10,98
contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	20.516,47	20.847,82	20.608,43	20.748,28	22.557,39	21.827,00	23.161,32	23.039,30	9,95	4,70	12,39	11,04
contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	1.557,96	1.585,24	1.561,88	1.656,35	1.346,96	1.465,82	1.353,89	1.547,19	-13,54	-7,53	-13,32	-6,59
totale categoria I	**73.541,23**	**73.055,98**	**74.529,44**	**70.981,25**	**76.744,96**	**77.387,60**	**77.456,01**	**77.485,66**	**4,36**	**5,93**	**3,93**	**9,16**

	2004				% scostamento 2003/2004			
sub-categorie	Stanz. Comp.	impegni	autorizzaz.Cassa	pagato totale	Stanz. Comp.	impegni	autorizzaz. Cass	pagato totale
retribuzioni lorde in denaro	54.702,79	54.785,60	55.531,26	52.369,25	5,07	2,72	6,44	0,37
retribuzioni in natura	798,86	782,70	826,19	781,63	2,82	3,01	7,23	8,35
contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	23.080,60	22.703,08	23.489,89	22.731,02	2,32	4,01	1,42	-1,34
contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	1.103,43	1.215,10	1.103,45	1.212,96	-18,08	-17,10	-18,50	-21,60
totale categoria I	**79.685,68**	**79.486,48**	**80.950,78**	**77.094,87**	**3,83**	**2,71**	**4,51**	**-0,50**

	2005				% scostamento 2004/2005			
sub-categorie	Stanz. Comp.	impegni	autorizzaz.Cassa	pagato totale	Stanz. Comp.	impegni	autorizzaz. Cass	pagato totale
retribuzioni lorde in denaro	57.169,66	56.704,18	57.641,11	54.058,39	4,51	3,50	3,80	3,23
retribuzioni in natura	828,92	812,04	810,92	750,39	3,76	3,75	-1,85	-4,00
contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	23.627,02	23.172,86	23.803,26	23.235,40	2,37	2,07	1,33	2,22
contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	974,84	1.053,74	976,67	1.051,60	-11,65	-13,28	-11,49	-13,30
totale categoria I	**82.600,44**	**81.742,81**	**83.231,96**	**79.095,78**	**3,66**	**2,84**	**2,82**	**2,60**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S.

Tavola 6

Anno 2004.
Costo del lavoro riferito al personale delle Pubbliche Amministrazioni

COMPARTO	2003	2004	Variazione % 2004/2003
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	33.154.182.801	35.966.558.991	8,48
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	3.631.473.678	3.468.392.706	-4,49
ENTI DI RICERCA	1.088.614.834	1.095.841.032	0,66
REGIONI ED AUTONOMIE LOCALI	22.461.367.276	25.235.296.348	12,35
MINISTERI, AGENZIE, PRESIDENZA	10.079.350.378	7.544.583.462	
AGENZIE FISCALI		2.650.833.451	
PRESIDENZA CONSIGLIO MINISTRI		256.871.227	
AZIENDE AUTONOME	1.253.096.575	1.377.636.496	9,94
SCUOLA E A.F.A.M.	39.425.496.397	38.883.005.083	-1,38
UNIVERSITA'	7.249.943.800	7.500.596.838	3,46
CORPI DI POLIZIA	13.954.367.320	14.553.069.473	4,29
FORZE ARMATE	7.327.579.043	6.733.995.918	-8,10
MAGISTRATURA	1.410.917.791	1.537.466.198	8,97
DIPLOMATICI E PREFETTI	405.881.133	393.076.161	-3,15
AUTORITA" INDIPENDENTI	89.555.010	134.545.270	50,24
ENTI ART.70-COMMA 4 - D.165/01	330.221.399	271.070.618	-17,91
ENTI ART.60 -COMMA 3- D.165/01	127.730.301	194.972.075	52,64
Totale	**141.989.777.736**	**147.797.811.347**	**4,09**

Fonte: Conto annuale della Ragioneria generale dello Stato.

Tavola 7

	ANNO 2001				ANNO 2002				ANNO 2003				ANNO 2004				ANNO 2005 Attuazione art. 1 - comma 93 - L.F. n. 311/2004 ed eventuali provvedimenti successivi			Differenze POSTI 2001/2005		Differenze POSTI 2004/2005		Differenza %	
AMMINISTRAZIONE	I FASCIA		II FASCIA		I FASCIA		II FASCIA		I FASCIA		II FASCIA		I FASCIA		II FASCIA		ORGANICO			ORGANICO		ORGANICO		ORGANICO	
	ORG.	PRES.	ORG	PRES.	ORG.	PRES.	ORG.	PRES.	ORG.	PRES.	ORG.	PRES.	ORG.	PRES.	ORG.	PRES.	I FASCIA	II FASCIA	RIFERIMENTI	I FASCIA	II FASCIA	I FASCIA	II FASCIA	I FASCIA	II FASCIA
Ministero Affari Esteri	10	7	67	43	10	8	67	48	10	8	67	47	10	7	67	44	10	63	NOTA 1	0	-4	0	-4	0	-5,97
Ministero Ambiente	11	9	56	26	11	13	56	31	8	9	62	37	8	9	62	43	8	60	NOTA 2	-3	4	0	-2	0	-3,23
Ministero Attività Produttive	19	14	202	193	19	20	202	180	19	17	202	175	19	15	202	165	19	183	NOTA 3	0	-19	0	-19	0	-9,41
Ministero Beni Culturali	12	12	263	231	12	20	263	238	12	18	263	225	35	35	247	204	35	229	NOTA 4	23	-34	0	-18	0	-7,29
Ministero Difesa	13	7	197	171	13	9	197	174	13	9	197	178	14	11	198	164	14	198	NOTA 5	1	1	0	0	0	0
Ministero Economia e Finanze	86	95	1066	951	89	106	1092	923	89	97	1082	915	89	96	1065	886	89	1068	NOTA 6	3	2	0	3	0	0,28
Ministero Giustizia	42	14	848	379	42	27	848	427	42	28	848	418	42	28	848	407	57	964	NOTA 7	15	116	15	116	35,71	13,68
Ministero Interno	4	4	187	183	4	4	187	176	4	2	187	170	4	2	199	172	4	249	NOTA 8	0	62	0	50	0	25,13
Ministero Istruzione	37	30	815	575	37	51	815	552	39	43	806	557	39	39	806	519	39	796	NOTA 9	2	-19	0	-10	0	-1,24
Ministero Politiche Agricole	9	6	114	77	9	6	114	69	9	6	114	62	9	7	114	66	13	93	NOTA 10	4	-21	4	-21	44,44	-18,42
Ministero Comunicazioni	8	8	55	45	8	7	55	47	8	7	55	44	10	9	52	43	10	50	NOTA 11	2	-5	0	-2	0	-3,85
Ministero Salute	15	15	587	191	15	17	587	188	15	17	587	196	16	17	548	183	19	523	NOTA 12	4	-64	3	-25	18,75	-4,56
Ministero Infrastrutture	57	53	321	280	57	62	321	273	57	60	321	267	57	64	310	267	57	310	NOTA 13	0	-11	0	0	0	0
Ministero Lavoro	30	31	270	200	30	29	270	199	30	26	270	184	29	26	268	175	29	262	NOTA 14	-1	-8	0	-6	0	-2,24
PCM	85	48	258	242	111	50	281	169	114	48	282	149	114	86	292	235	115	278	NOTA 15	28	24	1	-14	0,88	-4,79
Totale	438	353	5306	3787	467	429	5355	3694	469	395	5343	3624	495	451	5278	3573	518	5326		80	20	23	48	4,65	0,91
DIFFERENZE RISPETTO ALL'ANNO PRECEDENTE					29	76	49	-93	2	-34	-12	-70	26	56	-65	-51	23	48		18,26%	0.37%				
INCREMENTO NEL QUINQUENNIO 2001/2005																	80	20							

Fonte: Ministero dell'economia e e delle finanze - IGOP

NOTE alla tavola 7

(1) I DATI COMPRENDONO LE DOTAZIONI ORGAINCHE ED I PRESENTI DEL MAE E DELL'ISTITUTO AGRONOMICO PER L'OLTREMARE. RIDETERMINAZIONE ORGANICI L.F. N. 311/2004: DPCM MAE 06/10/2005 (I FASCIA 9 - II FASCIA 61); DPCM IST. OLTREMARE 15/9/2005 (I FASCIA 1 - II FASCIA 2).

(2) RIDETERMINAZIONE ORGANICI L.F. N. 311/2004:DPCM 14/10/2005.

(3) RIDETERMINAZIONE ORGANICI L.F. N. 311/2004:DPCM 20/10/2005.

(4) RIDETERMINAZIONE ORGANICI L.F. N. 311/2004:DPCM 12/10/2005. SI PRECISA CHE L'INCREMENTO NELLA DOTAZIONE ORGANICA DI I FASCIA CHE SI RISCONTRA NELL'ANNO 2004 E' DOVUTO PER ALL'ISTITUZIONE DELLA STRUTTURA DIPARTIMENTALE DEL MINISTERO, PRIMA ARTICOLATO IN DIREZIONI GENERALI, NONCHE' ALL'ISTITUZIONE DI N. 17 DIREZIONI REGIONALI (D.P.R. 10/06/2004, N. 173).

(5) RIDETERMINAZIONE ORGANICI L.F. N. 311/2004:DPCM 22/07/2005.

(6) I DATI SI RIEFERISCONO ALLA PROPOSTA DI RIDETERMINAZIONE (DPCM IN CORSO) - L'ORGANICO DEI DIRIGENTI DI I FASCIA NON COMPRENDE N. 13 UNITA' DI PERSONALE COLLOCATE FUORI RUOLO PER LO SVOLGIMENTO DI INCARICHI ISTITUZIONALI (D.L.VO N. 479/1994 E D.L.VO N. 165/1999)

(7) RIDETERMINAZIONE ORGANICI L.F. N. 311/2004:DPCM AMM.GIUD. 27/10/2005: D.P.C.M. ARCH.NOT. 14/11/2005; D.P.C.M. GIUST.MIN.14/11/2005; D.P.C.M AMM.PEN. IN CORSO. **N.B.: LA DOTAZIONE ORGANICA ANNO 2005 COMPRENDE L'INCREMENTO DI N. 15 POSTI DI I FASCIA DOVUTO AL D. LGS. IN CORSO DI EMANAZIONE CONCERNENTE IL DECENTRAMENTO DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, IN ATTUAZIONE DELLA LEGGE N. 150/2005, E DI N. 141 POSTI IN RELAZIONE ALLA DEFINIZIONE DELLA NUOVA DOTAZIONE ORGANICA DELLA CARRIERA DIRIGENZIALE PENITENIZARIA DI CUI AL D.L.VO N. 63/2006.**

(8) I DATI SI RIFERISCONO ALLA PROPOSTA DI RIDETERMINAZIONE (DPCM IN CORSO) - **N.B.: LA DOTAZIONE ORGANICA DI II FASCIA ANNO 2005 COMPRENDE ANCHE N. 30 POSTI DI II FASCIA RECATI IN AUMENTO DALLA L. 21/2/2006, N. 49.**

(9) RIDETERMINAZIONE ORGANICI L.F. N. 311/2004:DPCM 12/10/2005

(10 I DATI COMPRENDONO LE DOTAZIONI ORGANICHE DEL MIPAF E DELL'ISPETTORATO CENTRALE REPRESSIONI FRODI. RIDETERMINAZIONE ORGANICI L.F. N. 311/2004:MIPAF: D.P.R. n. 79/05 (I FASCIA 9- II FASCIA 69 DI CUI N. 4 POSTI SONO INDICATI IN VIA TRANSITORIA IN QUANTO SOPPRESSI PER COMPENSAZIONE AI SENSI DELL'ARTICOLO 6 - COMMA 2 - DEL D.P.R. N. 79/2005) - ISP. FRODI D.P.C.M. 13/04/05 (I FASCIA 1 - II FASCIA 26). **N.B.: LE DOTAZIONI ORGANICHE ANNO 2005 SONO STATE MODIFICATE DAL D.L. 115/05 CONV. IN L..168/05 E DAL D.L. 182/05 CONV. IN L. 231/05 CON INCREMENTO DI N. 3 POSTI (N. 1 MIPAF E 2 ISP.FRODI) I FASCIA E DIMINUZIONE DI N. 2 POSTI MIPAF II FASCIA. L'AUMENTO E' STATO COMPENSATO CON LA RIDUZIONE DELLA DOTAZIONE ORGANICA DELL'ISP.FRODI DI N. 10 POSTI NELLA POSIZIONE ECONOMICA C3.**

(11) RIDETERMINAZIONE ORGANICI L.F. N. 311/2004: DPCM 14/11/2005

(12) I DATI SI RIEFERISCONO ALLA PROPOSTA DI RIDETERMINAZIONE (DPCM IN CORSO) CHE RICOMPRENDE I POSTI DI CUI AL D.L.n..202/05 CONV. IN L.244/05 (AVIARIA).

(13) RIDETERMINAZIONE ORGANICI L.F. N. 311/2004:DPCM 14/11/2005.

(14) DPCM 05/10/2005 - L'ORGANICO DEI DIRIGENTI DI I FASCIA NON COMPRENDE N. 14 UNITA' DI PERSONALE COLLOCATE FUORI RUOLO PER LO SVOLGIMENTO DI INCARICHI ISTITUZIONALI (D.lgs.. N. 479/1994)

Capitolo IX

L'attività contrattuale

1. Considerazioni di sintesi.
2. Aspetti di interesse generale in materia di investimenti e di realizzazione di opere pubbliche: *2.1.Valutazioni di ordine finanziario e contabile; 2.2. Profili istituzionali; 2.3. Rilevanza della disciplina europea per l'attività contrattuale della Pubblica amministrazione; 2.4. Finanza di progetto.*
3. Modifiche normative intervenute nel più recente periodo: *3.1.* Nota introduttiva.
4. Tendenze della programmazione economico-finanziaria: *4.1 Tendenze della programmazione economico-finanziaria.*
5. Notazioni di carattere finanziario, contabile e gestionale: *5.1 Impegni, pagamenti e residui nel rendiconto generale dello Stato. 5.2. Gli impegni. 5.3. I pagamenti ed i residui. 5.4. Elementi ricavabili dagli indicatori finanziari.*
6. Aspetti innovativi dell'attività contrattuale: *6.1. La centralizzazione degli acquisti; 6.5. L'attività del Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione – CNIPA.*
7. I riflessi nella materia contrattuale e di disciplina delle opere pubbliche dell'attività di controllo della Corte dei conti.
8. Aspetti emergenti dalle attribuzioni delle autorità indipendenti: *8.1 L'Autorità garante della concorrenza e del mercato; 8.2. L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.*

1. Considerazioni di sintesi.

1.1. Il 2005 si presenta senza dubbio, in relazione alla materia dell'attività contrattuale pubblica, come l'anno in cui è maturato un profondo cambiamento nella normativa di settore, venuto a compimento con l'emanazione del d.lgs. n. 163 del 12 aprile 2006 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), in vigore dal 1° luglio 2006. Il provvedimento normativo – che attua la delega al Governo di

adeguamento dell'ordinamento nazionale alle suddette direttive comunitarie contenuta nella legge comunitaria 2004 e di cui si dirà specificamente più oltre – ha abrogato, tra l'altro, la legge n. 109/1994 (legge quadro sui lavori pubblici), introducendo, rispetto al sistema previgente, numerose novità e cambiamenti.

Il principio ispiratore della nuova disciplina appare, in linea con l'orientamento di fondo della normativa comunitaria, quello dell'incremento della concorrenza.

Il buon funzionamento degli appalti pubblici rappresenta un fattore basilare della competitività del Paese (oltre che dell'intera economia europea, considerato l'imponente volume di risorse mobilitate). Fondamentale è dunque l'apertura alla concorrenza, mediante procedure di gara trasparenti ed adeguatamente pubblicizzate.

D'altra parte, la Pubblica amministrazione, mentre appare in grado di condizionare il mercato, quale acquirente di ingenti quantitativi di beni e servizi, può, attraverso la corretta gestione delle procedure di gara e dei relativi contratti, acquisire beni e servizi a prezzi migliori e dotarsi entro tempi congrui di opere ed infrastrutture. Da ultimo, ma non meno importante, può ben dirsi che l'andamento delle procedure di gara per i contratti pubblici – nonché il successivo monitoraggio – costituiscono un importante banco di prova, che consente di valutare le effettive capacità di programmazione e gestione delle Pubbliche amministrazioni.

Il nuovo codice degli appalti pone, quindi, necessariamente a base della disciplina della materia la salvaguardia dei fondamentali principi affermati in sede comunitaria (parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, concorrenza), attribuendo tuttavia nel contempo alle stazioni appaltanti strumenti di azione più flessibili, anche mediante l'introduzione di nuovi istituti, come specificato più oltre.

In tale contesto, certamente ancor più rilevante che in precedenza sarà il ruolo dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, ed in particolare quello dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (secondo la nuova denominazione introdotta dal decreto legislativo in oggetto, che rimarca appunto l'accresciuta sfera di intervento dell'organo).

1.2. La "regola del due per cento" introdotta dalla Legge Finanziaria per il 2005 ha consentito – pur se all'interno di un quadro articolato, che vede la spesa per consumi intermedi degli enti territoriali in crescita tuttora piuttosto sostenuta nel 2005, anche se in misura inferiore al 2004 – di contenere sostanzialmente la spesa per acquisti di beni e servizi delle Amministrazioni statali entro l'obiettivo programmato, il che sembra aver evitato i consueti effetti di "rimbalzo" dei provvedimenti limitativi adottati negli ultimi anni sugli esercizi successivi, puntualmente fino

ad ora verificatisi, con il ripristino dei precedenti livelli, ed il manifestarsi di fenomeni gestionali di carattere patologico, quali riconoscimenti di debito ed acquisizione di beni e servizi in assenza dei relativi impegni. Permangono, tuttavia, le perplessità già avanzate in generale negli anni passati dalla Corte, circa l'effettiva validità di limitazioni indiscriminate delle spese di carattere discrezionale[1].

1.3. Il ruolo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nella materia in esame continua ad essere centrale, in particolare per quanto riguarda il settore stradale, dopo la trasformazione dell'ANAS in S.p.A., a seguito della quale questa è ora titolare di un rapporto concessorio, regolato da una convenzione che prevede tra l'altro la pianificazione strategica delle attività. In questo contesto, il Ministero svolge funzioni di vigilanza e monitoraggio. Sempre in tema di concessioni autostradali, il MIT attua la vigilanza sull'attuazione del relativo sistema tariffario disposto dal CIPE.

In ordine al programma delle opere previste dalla legge n. 443/2001, il Ministero attua il monitoraggio della relativa realizzazione, in collaborazione con il MEF, sia direttamente che assicurando al CIPE il necessario supporto.

2. Aspetti di interesse generale in materia di investimenti e di realizzazione di opere pubbliche.

La materia dell'attività contrattuale, con particolare riferimento ad investimenti ed opere pubbliche, viene esaminata, con riguardo agli aspetti di interesse generale, sotto quattro profili: valutazioni di ordine contabile e finanziario, profili istituzionali, rilevanza della normativa comunitaria e problematiche attinenti alla finanza di progetto.

2.1. Valutazioni di ordine finanziario e contabile.

Va preliminarmente richiamata la disposizione contenuta nella Legge Finanziaria 2005 (legge n. 311/2004, comma 8 dell'articolo unico), con cui veniva stabilito il "tetto" del due per cento all'incremento delle spese con effetto diretto sul conto economico consolidato delle Pubbliche amministrazioni, con riferimento alle previsioni iniziali di bilancio in termini di competenza e di cassa.

Questa nuova modalità di contenimento della spesa doveva servire a superare gli inconvenienti registrati – particolarmente con riguardo alla spesa per consumi intermedi – a

[1] Da ultimo, nella Relazione quadrimestrale sulle leggi di spesa delle SS.RR. in sede di controllo, relativa al periodo settembre-dicembre 2005.

seguito dei limiti della stessa per così dire "a valle", posti dal decreto taglia-spese del 2002 e dal d.l. 168 del 2004. Gli effetti di tali provvedimenti si erano infatti rivelati transitori, seguiti puntualmente nell'esercizio successivo alla loro adozione dal recupero dei precedenti livelli di spesa, oltre al diffuso verificarsi di comportamenti di gestione non regolari, quali riconoscimenti di debito e copertura "*ex post*" di obbligazioni sorte in dipendenza dell'indifferibile acquisizione di beni e servizi. L'introduzione della "regola del due per cento" sembra in effetti aver corretto questa situazione.

Per la categoria II (consumi intermedi) complessivamente considerata, infatti, il consuntivo 2005 mostra una contrazione rispetto all'esercizio precedente sia in ordine agli impegni (12,8 miliardi circa contro i 13,8 del 2004) che ai pagamenti (poco meno di 13 miliardi contro i 13,3 del 2004), (in discesa anche in confronto al 2003).

In particolare, la voce di spesa principale "acquisto di servizi effettivi" registra per gli impegni 10,9 miliardi circa (contro 11,3 miliardi nel 2004), e per i pagamenti 10,8 miliardi (10,6 nel 2004). Ancora più netto il dato relativo – sempre all'interno della categoria II – all'aggregato "acquisto di beni": gli impegni sono passati dai 2,3 miliardi del 2004 a 1,8 miliardi nel 2005, e i pagamenti da 2,6 miliardi del 2004 a 2,1 miliardi del 2005. All'interno di detto aggregato, la spesa per beni di consumo è poi passata da 1,4 miliardi di impegni nel 2004 a 1,3 miliardi nel 2005, e da 1,4 miliardi di pagamenti nel 2004 a 1,3 miliardi nel 2005 (con un trend negativo ininterrotto dal 2002).

Quanto sopra osservato appare confermato anche sul piano della contabilità nazionale. Al riguardo, deve ricordarsi che attraverso la "regola del due per cento" (ripresa anche nel 2006, essendo ormai incorporata nelle previsioni di bilancio a legislazione vigente), viene operata una rideterminazione delle unità previsionali di base che tiene conto del livello di spesa dell'esercizio precedente, su cui aveva già inciso il d.l. n. 168/2004. Si tratta dunque di obiettivi di spesa molto stringenti, e dettati nella consapevolezza che le dotazioni di bilancio iniziali sono comunque destinate ad essere incrementate con il ricorso a fondi di riserva, o per effetto di specifici provvedimenti normativi. In conseguenza, lo scostamento tra i dati a consuntivo ed i limiti iniziali di bilancio non comporta necessariamente il non-rispetto del tetto del due per cento[2].

Ed infatti, la spesa per consumi intermedi dell'Amministrazione statale è aumentata nel 2005 del 2,1 per cento nel Conto economico dello Stato. Non altrettanto è a dirsi per la spesa di tale categoria delle Amministrazioni territoriali, che registra un incremento del 4,4 per cento

[2] Considerazioni già contenute nella Relazione Quadrimestrale citata alla nota 1).

(tuttavia in calo rispetto al dato del 2004, +7,5 per cento). In totale, la spesa per consumi intermedi delle Pubbliche amministrazioni è aumentata del 3,6 per cento (era cresciuta del 5,4 per cento nel 2004). In aumento – del 4,9 per cento, contro il 9 per cento del 2004 – anche la spesa per beni e servizi da produttori operanti sul mercato, che corrisponde essenzialmente alla spesa per farmaci e convenzioni sanitarie.

Infine, le spese in conto capitale mostrano nel 2005 una flessione del 4 per cento, che fa seguito ad un periodo di sensibili aumenti, nella media del 6 per cento annuo; la diminuzione degli investimenti risulta in particolare notevole (-7,2 per cento) per le Amministrazioni locali, con inversione del trend positivo degli anni precedenti (va avvertito che i suddetti dati sono al netto degli introiti provenienti da dismissioni immobiliari, contabilizzati nel conto delle Pubbliche amministrazioni a riduzione degli investimenti fissi lordi).

2.2. Profili istituzionali.

La valutazione degli aspetti istituzionali interessanti l'attività contrattuale pubblica non può prescindere da una disamina dell'assetto del Ministero delle infrastrutture e trasporti, nella prospettiva dell'evoluzione degli ultimi anni.

Per effetto della generale riforma dell'organizzazione del Governo contenuta nel d.lgs. n. 300/1999, il Ministero è stato ristrutturato, a seguito dell'accorpamento tra Ministero dei lavori pubblici e Ministero dei trasporti e della navigazione (a sua volta risultato della fusione del Ministero dei trasporti e di quello della marina mercantile).

La riforma, entrata in vigore nel 2001, è stata realizzata in ordine all'Amministrazione centrale, ma non a quella decentrata, in attesa della costituzione della Agenzia dei trasporti e delle infrastrutture, pure prevista dal ricordato d.lgs. n. 300/1999. Nel frattempo, sono ulteriormente intervenuti sull'organizzazione degli uffici del Ministero il d.lgs. n. 152/2003 ed il d.P.R. n. 184/2004.

Particolarmente complessa è risultata la riorganizzazione delle strutture periferiche dell'Amministrazione, attesa l'intrinseca diversità degli uffici decentrati del Ministero dei lavori pubblici e di quello dei trasporti e della navigazione (Provveditorati regionali alle opere pubbliche, organi dipendenti direttamente dal Ministro e dotati di autonomia contabile per il primo, Uffici provinciali della motorizzazione, gerarchicamente dipendenti a livello gestionale e contabile dal competente Direttore generale per il secondo).

Il ruolo del Ministero appare di tutto rilievo nello svolgimento delle funzioni di indirizzo e monitoraggio del sistema delle opere pubbliche, con riguardo anche alla relativa programmazione.

Quanto sopra è puntualmente riscontrato dalla considerazione della vigilanza svolta nei confronti dell'ANAS S.p.A.. La Legge Finanziaria per il 2002 ha previsto la trasformazione dell'Ente ANAS in società per azioni, poi avvenuta mediante il d.l. n. 138 del 8 luglio 2002, convertito con modificazioni dalla legge n. 178/2002. Da ciò è discesa l'instaurazione di un rapporto concessorio regolato da una convenzione, la quale prevede la stipula di un contratto di programma per la disciplina delle rispettive situazioni giuridiche ed una pianificazione strategica decennale.

In questo quadro, il Ministero, che ha avviato un sistema di monitoraggio dei programmi dell'ANAS, ha emanato direttive e formulato osservazioni sull'operato di quest'ultima , partecipando altresì alla definizione delle linee di pianificazione degli interventi della nuova società.

Altra importantissima funzione di vigilanza – sempre ricollegabile al sistema autostradale – è quella esercitata dal MIT, unitamente al Ministero dell'economia e finanze, sui rapporti concessori aventi ad oggetto appunto la gestione di autostrade, in relazione al rispetto dei criteri tariffari di ordine generale stabiliti dal CIPE, secondo le previsioni della legge n. 498/1992.

Discorso a parte merita l'attività di monitoraggio della realizzazione delle infrastrutture ed insediamenti strategici di cui alla legge n. 443/2001. Il d.lgs. n. 190/2002 ha al riguardo affidato importanti funzioni ad una Struttura tecnica di missione, da istituirsi presso il MIT. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 10 febbraio 2003 è stata appunto costituita tale Struttura, con il compito – nell'ambito del suddetto monitoraggio – di costituire e gestire una banca dati dei progetti inseriti nel Programma delle opere strategiche.

Lo stesso d.lgs. n. 190/2002 prevede che il MIT svolga attività di supporto al CIPE per la vigilanza sulla realizzazione del Programma, in collaborazione con il Ministero dell'economia e delle finanze, che agisce nella specie per mezzo dell'Unità tecnica finanza di progetto, riorganizzata con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 162 del 23 maggio 2003. Sempre a supporto del CIPE, opera altresì il Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (nato nel 1997, in sede di accorpamento dei Ministeri del tesoro e del bilancio, dall'unificazione di due strutture esistenti presso le due Amministrazioni). Il Nucleo è articolato in due unità operative, rispettivamente per la valutazione (UVAL) e la verifica (UVER) degli investimenti pubblici.

Il ruolo del CIPE nel sistema previsto dalla ricordata legge n. 443/2001 appare determinante. In particolare, attraverso le deliberazioni da questo assunte per l'approvazione delle opere, è possibile seguire lo stato di avanzamento del Programma. Nel corso del 2004, il CIPE aveva prodotto un numero di delibere leggermente superiore a quelle del biennio

precedente: 44 contro le 42 del 2002-2003. Peraltro, dal maggio 2004 all'aprile 2005 il CIPE ha deliberato 52 volte, il che sembra denotare un'accelerazione dell'attività dell'organo.

Il d.l. del 18 maggio 2006 n. 181 ha da ultimo inciso, in modo rilevante, sull'assetto dell'Amministrazione, creando due distinte entità ministeriali con competenze rispettivamente sulle infrastrutture e sui trasporti. La Corte si riserva peraltro di esaminare tale provvedimento in occasione della prossima Relazione.

2.3. Rilevanza della disciplina europea per l'attività contrattuale della Pubblica amministrazione.

Come già messo ampiamente in rilievo nella passata Relazione, il 2004 ha rappresentato, per la normativa comunitaria in materia di mercato interno, un anno cruciale. E' stato infatti adottato – secondo quanto si ricorda in altra parte della Relazione – il cosiddetto "pacchetto legislativo" sugli appalti pubblici, contenuto in due direttive del Parlamento europeo e del Consiglio, la n. 2004/18/CE e la n. 2004/17/CE, relative al coordinamento delle procedure di aggiudicazione, rispettivamente, degli appalti pubblici di forniture, servizi e lavori e degli appalti relativi ai settori c.d. "esclusi" (acqua, energia e trasporti).

L'entrata in vigore di tali provvedimenti (da cui sarebbe comunque conseguita, secondo consolidati principi in materia, la diretta applicabilità negli ordinamenti degli Stati membri anche in assenza di normativa nazionale di recepimento, attesa la loro portata generale e contenuto dettagliato) era fissata al 1 febbraio 2006. Di qui, come meglio specificato più avanti, l'esigenza di adottare tempestivamente le suddette norme di recepimento, contenute appunto nel d.lgs. n. 163 del 12 aprile 2006, in vigore dal 1 luglio 2006.

Più oltre, e nei limiti necessariamente imposti dalla cronologia descritta, sarà effettuata una sintetica disamina delle numerose e rilevanti innovazioni introdotte dal citato provvedimento. Può qui intanto notarsi, che il decreto legislativo in parola sottopone (salvi taluni specifici correttivi) al rispetto delle regole procedurali di base per l'affidamento di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture ivi contenute, mutuate dalle direttive suddette, anche i contratti di valor inferiore alle c.d. "soglie comunitarie", oltre le quali scatta automaticamente l'obbligo di rifarsi alle procedure stesse.

Viene così normativamente risolto il problema delle regole applicabili agli appalti "sotto soglia", materia che aveva registrato, nella precedente incertezza, non poche difficoltà nei rapporti con la Commissione europea. Come indicato dalla relazione della Corte sul precedente esercizio infatti, la Commissione stessa aveva segnalato al nostro Governo casi in cui stazioni appaltanti italiane avevano formulato bandi di gara per forniture sotto soglia in modo difforme

da quanto prescritto dalla normativa comunitaria. Di conseguenza, la Presidenza del Consiglio aveva anche emanato la circolare 29 aprile 2004, nella quale si invitava le stazioni appaltanti pubbliche ad assicurare comunque, nello svolgimento delle gare per l'affidamento di appalti, il rispetto dei generali principi, contenuti nel Trattato CEE, della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento, della libera prestazione di servizi, della parità di trattamento, della non discriminazione, del riconoscimento reciproco, di proporzionalità e di trasparenza.

L'atteggiamento giustamente intransigente assunto sul fronte comunitario in ordine all'applicazione delle regole sugli appalti è altresì confermato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Con una sentenza del 27 ottobre 2005 (causa C-187/04 e causa C-188/04), in un caso riguardante appunto l'Italia, la Corte è intervenuta sulle deroghe consentite dalla normativa comunitaria al principio della gara per la scelta del concessionario pubblico. Nella specie, erano state affidati – mediante convenzione direttamente stipulata, ed in assenza di bando – ad una società già concessionaria ulteriori lavori, ritenuti opere riconducibili al rapporto originario. Per contro, i giudici di Lussemburgo hanno accolto la tesi della Commissione (secondo cui si trattava di affidamento in concessione, pertanto soggetto alla disciplina procedurale dettata dalla direttiva n. 93/37), ricordando come le deroghe alle norme miranti a garantire l'efficacia dei diritti conferiti dal Trattato nel settore degli appalti pubblici debbano essere interpretate restrittivamente, dal che discende l'onere di dimostrare l'effettiva sussistenza delle eccezionali circostanze giustificanti la deroga a carico di chi intenda avvalersi di quest'ultima.

Altrettanto rigida appare la giurisprudenza della Corte di giustizia in ordine ai casi di affidamento di lavori, servizi o forniture "*in house*" (ovvero ad enti totalmente controllati o partecipati dalla stazione appaltante), in cui non operano le generali regole sulle procedure di selezione del contraente. Nella recente sentenza del 10 novembre 2005 (causa C-29/04) viene infatti richiesta, per l'operatività della deroga, l'effettiva e reale sussistenza del totale controllo del soggetto affidatario da parte dell'appaltante.

Ancora, la Commissione ha iniziato una procedura nei confronti dell'Italia in un caso di acquisto di mezzi destinati alle Forze dell'ordine, effettuata in assenza di gara sulla base di asserite deroghe contenute nella normativa comunitaria per ragioni di sicurezza pubblica, sostenendo la carenza di dimostrazione di tale assunto.

Da ultimo, va ricordata la procedura intrapresa nei confronti del nostro Paese dalla Commissione la quale sostiene che il nostro ordinamento non prevede un ragionevole periodo tra la notifica dell'aggiudicazione di un appalto e la firma del relativo contratto, ritenuto invece necessario per consentire la sospensione o annullamento della procedura, in caso di violazione delle regole applicabili.

2.4. Finanza di progetto.

La modalità di esecuzione di opere pubbliche e la successiva concessione delle stesse su impulso e con capitali di soggetti privati, mediante una speciale procedura (*project financing*), era già disciplinata dalla legge n. 109/1994 sui lavori pubblici, con norme ora riprese dal recentissimo d.lgs. n. 163 del 12 aprile 2006 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE).

Nonostante l'assoluta caratteristica di novità per il nostro ordinamento, questo strumento mostra di aver attecchito nella realtà del sistema dei lavori pubblici, come già osservato dalla Corte nella relazione sul passato esercizio. Veniva in quest'ultima rilevato che l'anno 2004 aveva segnato una svolta significativa per l'istituto, in particolare nell'ambito degli enti territoriali. Dai dati relativi al 2005 (anche quest'anno provenienti dall'Osservatorio nazionale sul *project financing*, promosso dal MEF, dall'Unità tecnica finanza di progetto del CIPE, da Unioncamere e dalla Camera di commercio di Roma, realizzato da A e T – Ambiente e Territorio, azienda speciale della CCIAA di Roma, in collaborazione con CRESME e Tecnocons), emerge che tutto il settore del "partenariato pubblico-privato" (Ppp), di cui il *project financing* costituisce la forma più rilevante, è in crescita.

Nel 2005, infatti, la spesa appaltata con il Ppp è salita del 49 per cento, raggiungendo quasi il 25 per cento del totale appaltato. Tra i committenti, gli enti territoriali continuano a rappresentare la parte più rilevante (al primo posto i Comuni, seguiti da Province e Regioni), oltre ad autorità portuali e consorzi. Sono invece in calo le spese delle aziende ospedaliere, di entità importante nel 2004.

Va tuttavia osservato che i dati citati riguardano i bandi emanati, mentre deve tenersi conto del fatto che è frequente il caso in cui le procedure così iniziate non giungono in effetti a compimento. Vari sono i fattori che incidono negativamente al riguardo, tra i quali la tendenza delle Amministrazioni - alla ricerca del consenso - a programmare interventi non realizzabili, l'eccessiva lentezza burocratica dei procedimenti, le troppe garanzie richieste dal sistema finanziario.

I primi dati del 2006 confermano la tendenza del 2005. Sempre secondo l'Osservatorio nazionale, nei primi due mesi di quest'anno si registrano 238 bandi (il 34 per cento in più rispetto allo stesso periodo del 2005), per un importo complessivo di 3,3 miliardi, con una crescita rispetto all'anno precedente dell'80 per cento.

I risultati esaminati sono ancor più significativi, in quanto il mercato degli appalti pubblici nel suo complesso appare invece recessivo nel 2005. Dai dati dell'Osservatorio

CRESME-Sole 24 ore , tra gennaio ed ottobre si registrano 27 mila bandi per 28,2 miliardi di valore, che indicano rispetto allo stesso periodo del 2004 un incremento numerico del 15,1 per cento, ma un calo di importi del 2,7 per cento. Sono in particolare in diminuzione (oltre alle spese di edilizia sanitaria, già menzionate) i lavori banditi da Ferrovie e ANAS, con una penalizzazione più rilevante per i grandi lavori, oltre i 50 milioni di euro.

Da ultimo, non può sottacersi che l'istituto in oggetto – pur costituendo una preziosa risorsa per lo sviluppo del sistema dei lavori pubblici – deve però, appunto in considerazione della novità e delle sue peculiari caratteristiche, essere costantemente e rigorosamente monitorato, tenendo conto dell'interesse pubblico che sta comunque alla base di ogni attuazione di opere da parte della P.A. Appunto in quest'ottica si colloca la recente sentenza del Consiglio di Stato 10 novembre 2005 n. 6287. Secondo il Giudice amministrativo, la valutazione della realizzabilità di una proposta nell'ambito della procedura di *project financing* da parte dell'Amministrazione nella specie interessata all'intervento rientra a pieno titolo nell'esercizio della discrezionalità amministrativa, e non nella discrezionalità tecnica, non potendo quindi la scelta relativa essere delegata ad un organo terzo di natura tecnica, cui può se mai riconoscersi funzione consultiva.

3. Modifiche normative intervenute nel più recente periodo.

3.1. Nota introduttiva.

La disamina di questo argomento va necessariamente incentrata sul sopravvenire del decreto legislativo di attuazione della delega al Governo contenuta nella legge n. 62/2005 (legge comunitaria 2004), avente ad oggetto l'adozione di provvedimenti per definire un quadro normativo finalizzato al recepimento della ricordata Direttiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio (attinente al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi). L'emanazione di tale provvedimento si era resa necessaria, in vista dell'imminente scadenza dei termini per il suddetto recepimento negli ordinamenti degli Stati membri, fissata al 1 febbraio 2006. In mancanza di apposita normativa nazionale, il decorso del termine avrebbe comportato (in forza del consolidato principio secondo cui le direttive comunitarie di portata generale e di contenuto dettagliato sono sostanzialmente equiparabili ai regolamenti) la loro immediata applicabilità, con l'introduzione di rilevanti modifiche rispetto al precedente assetto del nostro ordinamento, derivanti dal loro contenuto.

Proprio quest'ultima circostanza, però, fa sì che il suddetto decreto venga comunque a mutare considerevolmente il quadro della disciplina degli appalti pubblici. Ciò, evidentemente, riguarda anche il campo degli appalti per l'acquisizione di beni e servizi (attualmente

disciplinato, rispettivamente, dal d.lgs. n. 358/1992 e dal d.lgs. n. 157/1995); tuttavia, appare indubitabile che gli effetti di maggior momento della nuova normativa si riflettano nell'area dei lavori pubblici, sia sotto il profilo strettamente giuridico (considerata la peculiare complessità e compiutezza della regolamentazione della materia contenuta nella "legge quadro" n. 109/1994, e relative norme regolamentari) che economico (attesa la rilevanza degli interessi in gioco). Pur tenendo quindi conto del fatto che una più completa disamina delle nuove disposizioni non potrà che trovar posto nella Relazione sul prossimo esercizio, sembra opportuno formulare qualche osservazione al riguardo. Si impone, preliminarmente, una sommaria rassegna dei capisaldi della ricordata Direttiva 2004/18/CE.

La suddetta Direttiva ha per oggetto, come s'è detto, il coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi (fatta eccezione per taluni specifici settori, quali quelli dell'acqua, energia, trasporti e servizi postali, disciplinati invece dalla Direttiva 2004/17/CE). La Direttiva si applica a tutti gli appalti di valore superiore a determinati importi, dalla stessa specificati (c.d. "soglie"), imponendo – nell'ambito delle possibili procedure di scelta del contraente utilizzabili dalle P.A. – l'adozione di determinate forme di pubblicità della relativa gara.

Per quanto riguarda poi le procedure di gara adottabili, la Direttiva introduce – accanto alle "tradizionali" forme della procedura aperta, ristretta e negoziata – quella del "dialogo competitivo" e dell'asta elettronica.

Nel primo caso, si tratta appunto di un "dialogo" tra l'Amministrazione ed i partecipanti ad un bando di gara, preliminare alla presentazione delle offerte vere e proprie, e finalizzato alla definizione delle soluzioni tecniche e delle necessità finanziarie nella specie idonee (qualora queste non siano chiare dall'inizio, a causa della particolare complessità della materia).

Nel secondo, l'aggiudicazione è preceduta da un'asta che si svolge per via telematica (a condizione che le caratteristiche dell'appalto possano essere fissate in maniera precisa).

Altri istituti peculiari della Direttiva sono il c.d. "avvilimento", l'accordo quadro, le centrali di committenza. Secondo l'"avvilimento", le imprese partecipanti ad una gara possono, appunto, avvalersi dei requisiti economici e tecnici di altri soggetti, che li supportino mediante rapporti di natura diversa. Con gli accordi quadro, le Amministrazioni beneficiano dell'evoluzione delle caratteristiche tecniche dei vari prodotti e dei relativi prezzi, senza dover necessariamente restare vincolate a condizioni contrattuali immodificabili. Le centrali di committenza sostanziano poi la figura di Amministrazioni le quali acquistino beni o servizi a loro volta destinati ad altre Amministrazioni aggiudicatrici, o concludano accordi quadro nel cui ambito saranno aggiudicati dalle Amministrazioni gli appalti di lavori o forniture.

Tutti questi istituti sono stati ora recepiti dal decreto legislativo in esame; mentre appare evidentemente prematura una disamina del (nuovo) sistema che viene così ad essere delineato, può senz'altro affermarsi, che l'assetto normativo degli appalti pubblici disegnato dal nostro ordinamento ne esce notevolmente rinnovato.

Peraltro, gli effetti delle nuove disposizioni sulla materia *de qua* non sono affatto esauriti dai temi più sopra ricordati. Invero, molteplici e rilevanti appaiono i punti di ricaduta sull'impianto preesistente delle norme in materia di appalti pubblici (pur se, per i motivi già esposti, esse incidono in modo particolarmente rilevante su quelli relativi ai lavori, disciplinati dalla citata legge n. 109/1994). Di peculiare importanza appaiono gli aspetti seguenti :

- perde rilievo ai fini dell'affidamento dei lavori, la regola della distinzione tra progettazione ed esecuzione degli stessi stabilita dalla legge n. 109, essendo ora invece lasciata alle Amministrazioni aggiudicatrici la scelta tra l'affidamento della sola parte realizzativa dell'opera, ovvero della progettazione e dei lavori insieme;
- le Amministrazioni possono scegliere, per l'individuazione della migliore offerta, tra il metodo del massimo ribasso e quello dell'offerta più vantaggiosa (limitato in precedenza a fattispecie determinate);
- la disciplina del ricorso alla trattativa privata è meno rigida rispetto a quella già prevista dalle norme disciplinanti gli appalti di beni e servizi, e per i lavori dalla "legge quadro", essendo ora questa procedura sempre ammessa "...in casi eccezionali, qualora si tratti di lavori, servizi e forniture, la cui natura o i cui imprevisti non consentano la fissazione preliminare e globale dei prezzi";
- viene innalzata la soglia entro la quale è possibile per le Amministrazioni far ricorso alle procedure "in economia".

Va ancora osservato come l'applicazione delle regole sulla scelta dei contraenti da parte delle Pubbliche amministrazioni venga esclusa nel caso di affidamento di lavori, servizi o forniture secondo la modalità cosiddetta "*in house*", ovvero ad imprese pubbliche, rispetto alle quali l'ente aggiudicatore eserciti una influenza dominante.

L'immediatezza in cui si colloca la presente Relazione in ordine all'entrata in vigore delle nuove norme impone di rinviare ogni più approfondita considerazione ad un momento in cui queste abbiano almeno cominciato ad essere applicate, e a mostrare i primi risultati. Tuttavia, devono fin d'ora richiamarsi due aspetti, che daranno verosimilmente luogo nell'immediato futuro a qualche difficoltà.

Il primo è quello attinente alle norme di attuazione del decreto legislativo in oggetto, che dovranno essere emanate successivamente. Nelle more, è previsto che per i lavori pubblici continuino ad applicarsi il d.P.R. n. 554/1999 – attuativo della legge n. 109 – e le altre disposizioni regolamentari vigenti. Non appare dunque escluso, attesa la carica di novità delle norme introdotte, il profilarsi di potenziali conflitti tra queste ultime e le disposizioni attuative.

Il secondo riguarda il fondamentale tema della ripartizione di competenza tra lo Stato e le Regioni, tanto più delicato nel momento attuale, mentre è in corso l'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione. In effetti, dall'avvio di tale processo le Regioni hanno incrementato l'attività legislativa nel settore dei lavori pubblici, emanando provvedimenti normativi che talvolta si discostano dalla disciplina nazionale (si è anche verificato che la Commissione europea intervenisse mettendo in atto una procedura di infrazione per violazione dei principi del Trattato, nel caso di una legge della Regione Friuli Venezia Giulia). Né appaiono fino ad ora risolutive le pronunce della Corte costituzionale (sentenze n. 302 e 303 del 2003), secondo cui gran parte della materia *de qua* è attratta nell'ambito della tutela della concorrenza, e quindi di competenza esclusiva statale (posizione sostanzialmente recepita dallo schema di decreto legislativo approvato nel dicembre 2005 dal Consiglio dei Ministri , in attuazione della legge n. 131/2003, che effettua la ricognizione dei principi fondamentali nella materia di governo del territorio).

Non a caso, il Consiglio di Stato aveva suggerito, nel parere formulato in ordine al decreto sugli appalti pubblici, l'introduzione nelle materie a competenza concorrente di una "clausola di cedevolezza", prevedente l'applicazione delle norme statali solo finché le Regioni non abbiano a loro volta legiferato.

La soluzione adottata nel decreto stesso, che rispecchia la posizione della Corte costituzionale, è ora attesa alla prova dei fatti.

3.2. Il d.P.R. n. 296 del 13.9.2005 (regolamento sulle modalità di affidamento in concessione di beni immobili demaniali e patrimoniali gestiti dall'Agenzia del demanio) ha reso più stringenti le disposizioni in materia, rendendo obbligatoria per il suddetto affidamento la gara con procedura ad evidenza pubblica, mediante pubblico incanto. La trattativa privata è ora ammessa (solo) in quattro specifiche ipotesi: procedura di pubblico incanto andata deserta, canone inferiore a 50.000 euro, estensione di un contratto già esistente ad una pertinenza, rinnovo di contratto con passaggio da un canone agevolato a quello di mercato.

Il provvedimento contiene altresì disposizioni in ordine al contenuto dei contratti da stipulare nell'ambito dei rapporti in parola, stabilendo che la durata – salvo casi particolari –

deve essere di sei anni. Vengono inoltre identificati i soggetti legittimati al pagamento di canoni ridotti (ad esempio, enti ecclesiastici, istituzioni a finalità umanitarie e culturali, ecc.).

3.3. Il dPCM in data 18 novembre 2005 ha introdotto, per il servizio sostitutivo di mensa erogato nelle Pubbliche amministrazioni (c.d. buoni pasto), regole particolarmente rigorose, disponendo che vadano seguite in materia le procedure previste per le forniture di servizi di valore superiore alla "soglia comunitaria". L'aggiudicazione della fornitura dei buoni pasto deve quindi comunque avvenire attraverso una gara, alla quale possono essere ammesse soltanto società che annoverino la fornitura di buoni mensa tra i propri scopi sociali ed abbiano il bilancio certificato da una società di revisione abilitata. ed un capitale interamente versato non inferiore a 750.000 euro. Inoltre, gli amministratori devono possedere tutti i requisiti di moralità.

Va seguito il metodo dell'offerta più vantaggiosa, da identificare attraverso i seguenti parametri: prezzo, rimborso dei buoni agli esercizi convenzionati, progetto tecnico, termini di pagamento agli esercizi convenzionati e rete di esercizi gestita.

Viene tuttavia esclusa per le Amministrazioni la possibilità di effettuare la contrattazione telematica mediante aste *on line* .

3.4. In materia di centralizzazione degli acquisti, va anzitutto ricordato il dPCM 11 novembre 2004 (pubblicato sulla G.U. in data 25 gennaio 2005); tale provvedimento, con il quale venivano tra l'altro dettate le linee di condotta cui la CONSIP doveva attenersi in ordine alle gare sospese, si era reso necessario a causa della battuta di arresto subita in generale dall'attività di stipula delle Convenzioni CONSIP, in seguito alle tormentate vicende normative che avevano riguardato il settore nel triennio 2002-2004.

Veniva quindi stabilito che in relazione alle procedure sospese la CONSIP verificasse l'iter già seguito alla luce della normativa in vigore, attraverso l'applicazione dei principi dettati dallo stesso dPCM, in modo da garantire la massima partecipazione: a) parità di trattamento, b) massima trasparenza, c) massima diffusione e pubblicità, anche attraverso i canali telematici, d) massima pubblicità delle caratteristiche dei beni e servizi oggetto delle Convenzioni, e) termine certo e congruo per la conclusione del procedimento, f) esplicitazione dei criteri di aggiudicazione.

Sulla base di tali principi, dovevano appunto essere individuate le gare per le quali si poteva procedere alla conclusione della relativa Convenzione, quelle che dovevano essere

invece annullate, ed infine quelle per cui era possibile riaprire il bando, per assicurare il rispetto pieno dei principi stessi.

Sull'assetto normativo determinatosi in esito alle vicende normative ricordate (ed in particolare il più volte modificato art. 26 legge n. 488/1999, secondo cui le Amministrazioni, nell'acquisire beni o servizi al di fuori delle convenzioni CONSIP, dovevano comunque utilizzare i parametri di queste quali limiti massimi per l'acquisto di beni e servizi comparabili) è peraltro nuovamente intervenuta, in parte ritornando a soluzioni in precedenza abbandonate, la legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Legge Finanziaria 2006).

Quest'ultima stabilisce che a decorrere dal secondo bimestre 2006, qualora il monitoraggio delle spese per beni e servizi evidenzi un andamento suscettibile di pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi del Patto di stabilità e crescita (accertamento da effettuarsi mediante dPCM, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze), le Amministrazioni dello Stato hanno l'obbligo di aderire, per acquisire beni o servizi, alle convenzioni CONSIP, ovvero di utilizzarne i parametri prezzo-qualità, ridotti del 20 per cento, fermo restando che l'entità dei beni e servizi acquistati non può comunque eccedere la media del triennio precedente.

Ancora, la stessa legge n. 266/2005 prevede che le aggregazioni di enti locali o di enti decentrati di spesa, promosse anche ai sensi dell'art. 59 legge n. 388/2000, espletino le funzioni di centrali di committenza in favore delle Amministrazioni e degli enti regionali o locali aventi sede nel medesimo ambito territoriale, operando in particolare valutazioni in ordine alla utilizzabilità delle convenzioni stipulate o degli acquisti effettuati, ai fini del rispetto dei parametri di qualità-prezzo di cui al ricordato art. 26 della legge n. 488/1999.

Resta salva la facoltà delle Amministrazioni e degli enti regionali o locali di aderire alle convenzioni CONSIP, ovvero di procedere ad acquisti in via autonoma, ma nel rispetto dei parametri nelle stesse contenuti.

Nel perseguimento dell'obiettivo di armonizzazione dei diversi sistemi, enti locali ed enti decentrati di spesa possono avvalersi della consulenza e del supporto della CONSIP, anche nelle sue articolazioni territoriali.

4.Tendenze della programmazione economico-finanziaria.

4.1 Tendenze della programmazione economico-finanziaria.

Il DPEF 2005-2008 aveva puntato, per la riduzione del deficit dell'esercizio 2004, soprattutto sul contenimento della spesa, prevedendo la razionalizzazione degli incentivi e trasferimenti ad imprese private e pubbliche, il potenziamento del sistema centralizzato degli acquisti (e

conseguentemente del ruolo della CONSIP) ed uno stretto controllo della spesa delle Amministrazioni centrali, incidendo sulle autorizzazioni di competenza dei singoli Ministeri. Per gli enti territoriali, d'altra parte, veniva previsto (anche in considerazione di difficoltà sul fronte della spesa, manifestatesi a seguito di miglioramenti contrattuali concessi al personale nel biennio precedente) il contenimento vincolante della spesa per consumi intermedi, ai fini del rispetto del Patto di stabilità.

4.2. Nell'ottica della Relazione previsionale e programmatica per il 2005, la Legge Finanziaria 2005 era dunque concepita - coerentemente con le indicazioni originarie del DPEF - quale strumento di riduzione dell'indebitamento pubblico, attraverso, tra l'altro, l'introduzione del limite "del 2 per cento" su tutte le spese, ad eccezione di quelle per pensioni ed altre prestazioni sociali, con l'obiettivo di riportare in attivo il saldo corrente, sì da finanziare mediante l'indebitamento soltanto le spese in conto capitale. Tutto ciò in vista di una maggiore crescita economica nel biennio successivo e del consolidamento dei conti pubblici, il che avrebbe consentito un maggior margine di manovra nella politica economica.

Gli stessi temi sono ripresi dal DPEF 2006-2009, il quale assegna al rafforzamento delle misure di contenimento della spesa corrente un ruolo decisivo per il richiesto aggiustamento strutturale dei conti pubblici nel periodo. L'attenzione è ancora concentrata particolarmente sulle spese per acquisti di beni e servizi (consumi intermedi, secondo la definizione di contabilità nazionale), su cui già hanno appunto inciso, nell'ultimo quadriennio, interventi normativi finalizzati a rafforzare il ruolo del sistema centralizzato degli acquisti (e, conseguentemente, della CONSIP), oltre a vari provvedimenti "taglia-spese", quali, da ultimo, il d.l. n. 168 del 2004, la ricordata Legge Finanziaria per il 2005, nonché la Legge Finanziaria 2006.

Pur tuttavia, la Corte, in occasione dell'audizione sul DPEF 2006-2009, svoltasi in data 22 luglio 2005, non ha mancato di sollevare dubbi circa la reale efficacia di tali strumenti di controllo della spesa per consumi intermedi attraverso strumenti, che appaiono troppo generici ed indifferenziati. In effetti, la passata esperienza mostra come – in assenza di interventi sul quadro normativo e programmatico - le spese ordinarie di funzionamento delle Amministrazioni pubbliche siano di fatto sempre state mantenute al livello "storico" mediante l'utilizzo a consuntivo di risorse integrative. D'altra parte, deve anche considerarsi che talune spese sono ormai stabilizzate su livelli, al di sotto dei quali la stessa funzionalità dei servizi prestati dalle Amministrazioni risulterebbe seriamente pregiudicata.

5. Notazioni di carattere finanziario, contabile e gestionale.

5.1. Impegni, pagamenti e residui nel rendiconto generale dello Stato.

Fermo restando che ulteriori elementi in ordine alle categorie di spesa II e XXI - rilevanti ai fini dell'attività contrattuale – sono desumibili dalla parte della presente Relazione dedicata all'esame dei flussi finanziari in generale, si riportano nelle successive tabelle dati, tratti dal rendiconto generale dello Stato, relativi appunto alle suddette categorie.

Va al riguardo ribadito – riprendendo osservazioni già formulate in proposito dalla Corte nelle passate Relazioni – come l'adozione a partire dall'anno 2000 delle categorie II (consumi intermedi) e XXI (investimenti fissi lordi ed acquisto di terreni) in base alla legge n. 94 del 1997 ed alla uniformazione al sistema europeo dei conti economici (SEC'95) non abbia in effetti giovato alla trasparenza del bilancio.

Le suddette categorie appaiono infatti entrambe (ma soprattutto la XXI) piuttosto generiche, e non del tutto omogenee quanto al rispettivo contenuto.

La tabella A mostra, congiuntamente, i dati delle categorie II e XXI relativi agli impegni. Le tabelle B e C illustrano invece i pagamenti, separatamente per le spese dei titoli I e II, in relazione alla massa spendibile.

Le tre tabelle fanno riferimento agli anni 2003-2005, ritenendo in tal modo di individuare il periodo in cui hanno fino ad ora agito i provvedimenti normativi volti alla compressione della spesa pubblica (c.d. "taglia-spese").

5.2. Gli impegni.

Dai dati di consuntivo[3] del 2005 – evidenziati nella tabella A – risulta che le risorse impegnate dallo Stato per consumi intermedi e per investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni (rispettivamente, cat. II e cat. XXI) sono ammontate complessivamente a 18.952.695.988 euro, in diminuzione rispetto all'esercizio precedente del 2,5 per cento. Di questi, 6.166.493.204,28 hanno riguardato le spese in conto capitale, le quali sono pari al 32,5 per cento: questo valore percentuale denota un aumento rispetto all'esercizio 2004, nel quale la percentuale della spesa per investimenti in rapporto a quella complessiva delle due categorie considerate era stata del 29,1 per cento.

Per contro, nel 2005 la categoria II dei consumi intermedi registra un decremento del 7,1 per cento (12.782.483.585 contro 13.768.903.911). Questi dati sembrano particolarmente

[3] I dati esposti di seguito sono comprensivi dei residui di stanziamento. Maggiori dettagli si rinvengono nella parte generale (Capitolo "Il bilancio dello Stato: risultati del 2005").

significativi, alla luce del fatto che tra il 2003 ed il 2004 la spesa in esame appariva sostanzialmente stabilizzata, dopo l'"effetto rimbalzo" dei consistenti tagli operati nel 2002, che ne aveva causato l'espansione nell'esercizio 2003 (ad una flessione del 23 per cento nel 2002 aveva fatto seguito un aumento del 5,4 nel 2003, seguito però da un aumento pressoché irrilevante, dello 0,6 per cento, nel 2004).

Tali risultati rappresentano in gran parte l'effetto delle disposizioni contenute nella legge n. 311/2004 (Legge Finanziaria 2005), la quale, dopo aver fissato il generale limite di incremento della spesa del 2 per cento, stabilisce che le dotazioni iniziali dello stato di previsione dei Ministeri per consumi intermedi non aventi natura obbligatoria sono ulteriormente ridotte in modo lineare, assicurando una minore spesa per l'anno 2005 di 700 milioni di euro. A ciò si è aggiunta, sempre nel corso dell'esercizio , un'ulteriore riduzione delle dotazioni dei Ministeri per la categoria dei consumi intermedi ad opera del d.l. n. 211/2005 (le cui disposizioni sono state riprodotte, dopo la mancata conversione, nel d.l. n. 203 del 2005, convertito con legge n. 248/2005). Non va poi trascurato il rilievo attinente al progressivo assestarsi del sistema centralizzato degli acquisti, finalizzato appunto, tra l'altro, ad incrementare il risparmio della P.A..

La divaricazione tra le due categorie in oggetto, tuttavia, sconta probabilmente la differenza già posta in evidenza dalla Corte in occasione dell'esame di documenti di finanza pubblica. In effetti, mentre la compressione della spesa per consumi intermedi ha ormai assunto (particolarmente con l'applicazione della "regola del 2 per cento") carattere permanente, i tagli agli investimenti fissi sono in buona parte rappresentati da limitazioni dei pagamenti e dei tiraggi di tesoreria, sostanziandosi dunque in mero rinvio della spesa agli esercizi successivi.

Coerentemente con quanto esposto finora, i consumi intermedi (categoria II) incidono nel 2005 sugli impegni totali (nella tabella A, "spese finali") per il 2,7 per cento, contro il 3,1 per cento dell'esercizio precedente; rimane invece invariata (1,3 per cento) l'incidenza della categoria XXI.

La somma delle due categorie (18.952.695.988) corrisponde al 4,1 per cento delle spese finali, con un lieve decremento rispetto al dato del 2004 (4,3 per cento), invariato dal precedente esercizio.

Tabella A

SPESE CONTRATTUALI - IMPEGNI

(valori assoluti in euro)

ANNO	(A) SPESE FINALI (TITOLI I E II)	(B) CAT.II (Consumi intermedi)	(C) CAT. XXI (Investimenti fissi lordi ed acquisto di terreni))	TOTALE PARZIALE (B+C)	% (B+C) SU (A)
2003	451.628.667.383	13.693.073.025	5.746.902.132	19.439.975.157	4,3
2004	447.924.587.587	13.768.903.911	5.658.837.971	19.427.741.882	4,3
2005	467.243.308.409	12.782.483.585	6.170.212.403	18.952.695.988	4,1

Infine, la presa in esame degli impegni effettivi in luogo di quelli lordi del consuntivo conferma ulteriormente le superiori considerazioni. Considerando gli stessi impegni effettivi e le previsioni definitive di competenza nel quinquennio 2001-2005, si registra tra il 2001 ed il 2002 un decremento del -8,1 per cento per le previsioni e del -23 per cento degli impegni, tra il 2002 e il 2003 un aumento del 7,8 per cento delle previsioni e del 27,2 per cento degli impegni, tra il 2003 e il 2004 una leggera riduzione dello 0,6 per cento delle previsioni ed un modesto incremento dello 0,8 per cento degli impegni. Tra il 2004 ed il 2005, per contro, le previsioni si riducono del -6,2 per cento e gli impegni del -7 per cento.

5.3. I pagamenti e i residui.

Il rapporto tra pagamenti e massa spendibile relativamente alla categoria II (tabella B), che aveva toccato il punto più basso rispetto agli esercizi precedenti nel 2002, prosegue nel trend di "recupero", passando al 63,9 per cento dal 62,6 del 2004. Le economie sulla stessa massa spendibile ammontano in percentuale al 4,3 contro il 4,2 del 2004, per un importo di 887.266.561 euro (3.145.149.864 nel 2002) .

Tabella 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
2003	22.000.525.456	13.748.562.539	7.306.444.951	945.517.966
2004	21.316.783.228	13.342.276.418	7.074.435.503	900.071.307
2005	20.305.892.007	12.986.224.212	6.432.401.234	887.266.561

Per le spese in conto capitale (investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni di cui alla categoria XXI, illustrati nella tabella C) il rapporto percentuale tra pagamenti e massa spendibile

appare in lieve flessione del -1,4 nel 2005, essendo pari al 36,6 per cento, contro il 38,1 del 2004 ed il 37,3 del 2003.

Tabella C

TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE - CAT. XXI (investimenti fissi lordi ed acquisto di terreni)

(valori assoluti in euro)

ANNO	MASSA SPENDIBILE (comp. + res.)	PAGAMENTI TOTALI (comp.+ res.)	RESIDUI TOTALI	ECONOMIE TOTALI
2003	15.573.834.568	5.819.898.417	9.341.390.467	418.534.729
2004	14.924.521.891	5.687.989.323	8.938.461.839	298.070.728
2005	15.295.761.081	5.610.414.554	9.240.991.730	444.354.797

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Rag. Gen.le dello Stato

Continua, pertanto, l'andamento sostanzialmente stazionario del comparto; a fronte di un aumento della massa spendibile per investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni del 2,5 per cento rispetto al 2004, si assiste, come si è detto, ad un decremento dei pagamenti. Il dato della lentezza della spesa appare confermato dal raffronto tra residui totali e massa spendibile, dove il trend in diminuzione dal 2000 al 2004 (dal 68,5 per cento nel 2000 al 59,9 nel 2004) subisce un'interruzione, attestandosi per il 2005 sulla percentuale del 60,3. Va peraltro al riguardo considerato che si registra nel 2005, in ordine alle due categorie di spesa in oggetto, una riduzione delle autorizzazioni di cassa rispetto al precedente esercizio (14.065.102.264 contro 14.849.388.660 per la categoria II e 6.516.460.391 contro 7.793.657.981 per la categoria XXI), la quale si pone verosimilmente come uno degli elementi alla base del fenomeno, tenuto conto della fisiologica maggior lentezza della spesa in conto capitale.

5.4. Elementi ricavabili dagli indicatori finanziari.

Elementi utili – pur se non univoci – possono ricavarsi da alcuni indicatori finanziari, riferiti sia alla categoria II (consumi intermedi) che alla categoria XXI (investimenti fissi lordi) di conto capitale.

Tra inizio e fine esercizio, gli indici di incremento o decremento dei residui mostrano -9,5 per cento per la categoria II e +1,5 per cento per la categoria XXI. La rilevante capacità di spesa inerente i residui della categoria II può verosimilmente spiegarsi con gli stringenti vincoli alla gestione posti dalla "regola del 2 per cento".

Il raffronto tra impegni di competenza e stanziamenti definitivi di competenza permane più elevato per la categoria II, pur in presenza di un lieve recupero della categoria XXI (96,73 per cento della categoria II e 84,57 della categoria XXI, contro 97,6 e 83,6 rispettivamente nel

2004). Del pari, la percentuale degli impegni totali sulla massa impegnabile è di 96,5 per cento per la categoria II e di 85,1 per cento per la XXI.

Sostanzialmente analogo il rapporto tra pagamenti totali ed autorizzazioni di cassa: 92,3 per cento per la categoria II e 86,1 per cento per la XXI. Più marcato il divario del rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile: 63,2 per cento nella categoria II e 36,6 nella XXI.

Ulteriore conferma di quanto esposto in ordine al maggior uso dei residui nella gestione della spesa di categoria II emerge dal rapporto tra i pagamenti su residui e l'ammontare dei residui iniziali, con il 57,4 per cento della categoria II ed il 33,04 per cento della categoria XXI.

Fisiologica, con riferimento alla natura delle rispettive spese, appare invece la divaricazione dei valori relativi all'incidenza dei residui di stanziamento, ottenuti raffrontando il totale dei residui di lettera f) con la massa impegnabile: 0,1 per cento per la categoria II e 12,93 per cento per la categoria XXI.

6. Aspetti innovativi dell'attività contrattuale.

6.1 La centralizzazione degli acquisti.

Il sistema centralizzato degli acquisti delle Pubbliche amministrazioni – pur se può ormai considerarsi una realtà consolidata – continua ad essere il banco di prova di rilevanti novità nel nostro ordinamento. Sempre di attualità restano, evidentemente, le motivazioni di fondo che stanno alla base della sua introduzione, ovvero la possibilità di realizzare risparmi, in termini finanziari e di impiego delle risorse umane, nell'acquisizione di beni e servizi (grazie, appunto, alla centralizzazione delle definizione dei bandi di gara, dei criteri di prequalifica dei fornitori, della valutazione delle offerte, della stipula di convenzioni e contratti-quadro), di guisa che le Amministrazioni, qualora decidano di aderire ad una di tali convenzioni, debbano limitarsi ad emettere l'ordinativo relativo alla fornitura richiesta.

Non vanno peraltro sottovalutati gli effetti positivi derivanti dal costante monitoraggio del settore (che rientra tra le attività direttamente espletate dalla CONSIP), e quelli, indotti, sui prezzi di mercato dei prodotti offerti nell'ambito delle convenzioni CONSIP. A questo proposito, infatti, una rilevazione dei prezzi di beni e servizi acquisiti dalle Pubbliche amministrazioni effettuata dal Ministero dell'economia in collaborazione con l'ISTAT su un campione di 500 Amministrazioni, resa nota nell'aprile 2005, ha appunto mostrato un effetto di "trascinamento" dei prezzi praticati alle Amministrazioni fuori convenzione, che convergono verso i prezzi delle convenzioni. Dalla stessa rilevazione, è emersa la concreta possibilità di risparmio per le Amministrazioni, mediante adesione alle convenzioni CONSIP, in relazione a sedici categorie merceologiche.

Tuttavia, il sistema appare sicuramente perfettibile, particolarmente per quanto riguarda taluni aspetti che la pratica sembra aver posto in evidenza. Infatti, le convenzioni CONSIP offrono di regola risposte pienamente soddisfacenti nel caso di acquisti su larga scala, consentendo a tutti gli uffici componenti una determinata struttura amministrativa, ancor più se disseminati sul territorio e di piccole dimensioni, di acquisire prodotti di qualità a prezzi concorrenziali.

Per contro, per le piccole forniture di valore medio-basso, il ricorso alle convenzioni appare presentare qualche problema in ordine al rapporto con i fornitori (che registra una certa rigidità, a differenza di quello tradizionalmente coltivato localmente con piccole imprese, legate alle Amministrazioni da lunga consuetudine), nonché alla relazione qualità-prezzo.

Una possibile soluzione potrebbe essere rappresentata dall'incremento dello strumento del mercato elettronico (mercato virtuale utilizzabile attraverso la rete telematica), specialmente idoneo per gli acquisti su scala locale, di modesta entità e ricorrenti.

Discorso a parte va fatto in ordine alla modalità di acquisizione di servizi denominata "*global service*", che sostanzia un insieme di prestazioni integrate (pulizia, manutenzione, ecc.), relativi agli immobili con destinazione di uffici pubblici. Al riguardo, si sono infatti manifestati vari problemi, legati tanto al costo mediamente elevato ed alla lunga durata di questo tipo di contratti, quanto al diffuso fenomeno dei sub-appalti, con conseguenti difficoltà per le Amministrazioni di monitorare efficacemente le prestazioni fornite.

6.2. Dopo la parziale battuta d'arresto delle convenzioni CONSIP nel 2004 (dovuta, come già accennato in altra parte della Relazione, all'evoluzione normativa del settore nel triennio 2002-2004, che aveva in particolare inciso sull'obbligatorietà delle convenzioni stesse), il 2005 ha visto una ripresa del Programma di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi. Sulla scia del ricordato dPCM n. 325/2004, l'attività della CONSIP si è incentrata sul sistema delle convenzioni, sul mercato elettronico e sulla consulenza in materia a supporto delle Amministrazioni.

In ordine al sistema delle convenzioni, si è provveduto all'arricchimento della gamma di beni e servizi oggetto delle stesse, individuati anche mediante formulari di analisi della domanda inviati alle Amministrazioni.

I risultati dell'esercizio 2005 mostrano risultati sostanzialmente positivi, con rilevante incremento della spesa affrontata, mentre il transato si è attestato su livelli leggermente più bassi rispetto all'anno precedente[4].

Secondo dati di fonte CONSIP, nel 2005 il valore complessivo di spesa affrontata è stato di circa 13,7 miliardi di euro, contro i 5,6 miliardi di euro del 2004 (rispetto alla quale e con riferimento ad alcune categorie merceologiche, la succitata rilevazione MEF-ISTAT ha evidenziato una riduzione media dei prezzi unitari di beni e servizi del 16,7 per cento).

Il risparmio potenziale è stato calcolato in 2,3 miliardi di euro, rispetto ai 948 milioni di euro del 2004. Il valore del transato si è invece attestato a 855 milioni di euro, mentre era stato di 932 milioni di euro nel 2004.

Il numero complessivo degli ordinativi di acquisto emessi dalle Amministrazioni, a partire dall'esercizio 2000, è passato nel corso del 2004 da 353.585 a 389.179 (con un tasso di crescita medio cumulato rispetto all'anno 2000 dell'83 per cento). L'apparente contraddizione con la contrazione del transato nel 2005 si spiega con il fatto che il 2004 è stato caratterizzato dalla sospensione di numerose convenzioni – a causa delle più volte ricordate vicende – mentre il rilancio di queste ultime nel 2005 ha reso disponibili una rilevante quantità di prodotti nel secondo semestre dell'anno, in parallelo con l'attivazione delle nuove convenzioni.

Nel 2005, è andato poi a regime presso CONSIP un servizio di monitoraggio delle forniture che rileva il livello del servizio erogato alle Amministrazioni attraverso un sistema di verifica delle prestazioni effettuate dai fornitori.

6.3. Il transato relativo a beni e servizi acquisiti sul mercato elettronico nel 2005 è stato di 29,8 milioni di euro, in aumento rispetto al 2004 (quindi in controtendenza rispetto al *trend* del transato complessivo) ; ciò è stato in parte dovuto alla focalizzazione operata da CONSIP su categorie merceologiche con alto valore di transato.

Al 31 dicembre 2005, risultano pubblicati sul mercato elettronico complessivamente 190.484 articoli, relativi a 17 categorie merceologiche. Il 75 per cento del valore totale del transato è riconducibile al settore informatico (*hardware e software*), macchine per ufficio e

[4] In ordine a queste categorie di misurazione, è opportuno riportare le relative definizioni, elaborate dalla CONSIP:

a) Per spesa affrontata relativamente ad una categoria merceologica si intende la spesa annua delle amministrazioni riconducibile ad un insieme omogeneo di beni e servizi, oggetto di una o più convenzioni, con diverse modalità e tempistiche di gara. La capacità di aumentare la spesa affrontata si basa sull'avvio di nuove iniziative di risparmio per ulteriori categorie merceologiche.

b) Il transato fa riferimento al costo dei beni ordinati, al valore dell'ordine per le convenzioni che prevedono il noleggio/leasing, al valore del traffico in convenzione (per esempio, per la telefonia fissa), al valore dei progetti definitivi o in attesa della formalizzazione degli ordinativi preliminari (per esempio per le convenzioni relative alle centrali telefoniche).

telecomunicazioni. Un ulteriore 20 per cento appare invece riconducibile alle aree merceologiche delle forniture per ufficio.

Interessanti sviluppi sono attesi dal recente inserimento nei cataloghi elettronici delle categorie merceologiche relative ai servizi di manutenzione (servizi di pulizia, ecc.).

Sempre al 31 dicembre 2005, erano abilitati al sistema complessivamente 597 fornitori, con ampia partecipazione delle piccole e medie imprese, distribuite su tutto il territorio nazionale (circa l'80 per cento dei fornitori abilitati).

Per quanto riguarda le Amministrazioni, si sono registrate nel sistema complessivamente 3.270 Amministrazioni, di cui 1.100 hanno effettuato almeno un ordinativo nel corso del 2005. Sono stati emessi nel 2005 9.677 ordinativi, per una spesa cumulata di oltre 29,9 milioni di euro.

I comparti della Pubblica amministrazione che hanno generato il maggior volume di transato sono quello statale e gli enti locali, ciascuno rappresentativo di circa il 37 per cento del totale.

6.4. Nell'ambito dell'attività di consulenza alle PP.AA., la CONSIP ha sviluppato varie iniziative di supporto specifico, finalizzate a promuovere iniziative locali, nonché progetti innovativi "trasversali".

Tra le altre, vanno ricordate:

- il supporto nella predisposizione della documentazione necessaria all'indizione di gare;
- l'assistenza, anche in materia legale, per l'effettuazione di studi di fattibilità relativi a specifiche categorie merceologiche;
- la predisposizione della "piattaforma" di *e-procurement* per l'espletamento di gare telematiche;
- il supporto alla riorganizzazione di procedimenti interni alle Amministrazioni;
- le funzioni di stazione appaltante per conto delle Amministrazioni.

A tali attività sono state interessate nel corso del 2005 varie Amministrazioni centrali dello Stato, l'Agenzia delle Entrate, il CNR, oltre a Regioni, enti locali ed Università.

Sono altresì proseguite le iniziative volte a monitorare la qualità dei beni e servizi forniti dagli aggiudicatari delle convenzioni, con riferimento agli adempimenti in queste ultime prefigurati, attraverso verifiche ispettive, indagini dirette ed accertamenti in seguito a reclami ricevuti.

6.5. L'attività del Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione – CNIPA.

Preliminare all'esame delle iniziative del CNIPA più direttamente afferenti l'attività contrattuale della P.A. appare la considerazione dei compiti di definizione, programmazione, impulso, coordinamento, attuazione, monitoraggio e verifica affidati all'Ente ai fini del perseguimento degli obiettivi di miglioramento dell'efficienza operativa della stessa (i quali, oltre ad un generale, positivo influsso, tra l'altro, anche sull'espletamento dell'attività contrattuale pubblica, hanno poi su questa delle "ricadute" più specifiche, come subito si dirà).

Tali compiti sono assegnati al CNIPA dai comma 192 e seguenti della legge n. 311/2004 (Legge Finanziaria 2005) e dal successivo dPCM 31 maggio 2005, secondo cui il Centro, svolgendoli, finalizza la propria azione alla razionalizzazione ed all'eliminazione di duplicazioni e sovrapposizioni di applicazioni informatiche, servizi, infrastrutture di calcolo e telematiche delle Amministrazioni centrali dello Stato e degli enti pubblici non economici nazionali.

Il succitato dPCM prevede poi che il CNIPA appronti all'uopo un programma annuale di interventi, destinato ad essere trasmesso alle Amministrazioni per essere inserito nelle rispettive Direttive annuali. Nel 2006 il Centro ha per la prima volta predisposto detto programma, sulla base del lavoro preparatorio svolto nel corso del 2005.

Il programma consta di 14 interventi, articolati da un lato mediante la costituzione di "Centri di competenza" (con il compito di accumulo e diffusione dei dati, e di impulso e coordinamento dell'attività delle Amministrazioni), dall'altro l'attivazione di progetti finalizzati ad obiettivi specifici di breve-medio termine.

Nell'ambito di queste importanti, ed incrementate, funzioni del CNIPA assume peculiare rilievo in ordine alla tematica dell'attività contrattuale l'azione del Centro di competenza sul Riuso del Software applicativo (avente l'obiettivo di facilitare il riuso di applicazioni software della P.A.); in tale ambito, infatti, il CNIPA prevede di pubblicare entro la prima metà del 2006 linee guida per lo sviluppo di software riusabile, con indicazioni alle Amministrazioni che acquisiscano servizi applicativi in ordine alla stesura dei capitolati tecnici, per quanto attiene ai requisiti dei prodotti da acquistare ed al processo di produzione e documentazione del software.

6.6. Direttamente attinente alla materia dell'attività contrattuale è invece la predisposizione, da parte del CNIPA, di linee-guida per la qualità delle forniture ICT (*Information and Communication Technologies*) delle Pubbliche amministrazioni. Si tratta di un nuovo strumento, finalizzato a supportare la P.A. (tanto a livello centrale che locale) nell'acquisizione

di forniture rientranti nella categoria suddetta, nonché nella gestione dei contratti all'uopo stipulati.

Le linee-guida sono state elaborate da un gruppo di lavoro, promosso dal CNIPA e composto dai rappresentanti di alcune Amministrazioni centrali, della CONSIP e della SOGEI, oltre a 21 tra principali fornitori di beni e servizi del settore in questione. Il gruppo, costituito dal CNIPA nel 2003, ha terminato i suoi lavori a fine 2004. Le linee-guida sono state pubblicate per la prima volta nel gennaio 2005. Attualmente sono disponibili sul sito web del CNIPA (da cui sono state scaricate più di 30.000 copie nei primi sei mesi del 2005), nonché in versione stampata. Ad oggi, ne sono state distribuite oltre 7.600 copie.

Le idee alla base del lavoro svolto sono la considerazione dell'intero "ciclo" della fornitura (dalla progettazione alla gestione dei contratti), la valutazione della qualità dei beni e servizi forniti sotto ogni possibile aspetto, la definizione di indicatori di qualità, la rappresentazione delle diverse soluzioni possibili.

Le linee-guida sono articolate in sette manuali: Presentazione e utilizzo delle Linee-guida, Strategie di acquisizione delle forniture ICT, Appalto pubblico di forniture ICT, Dizionario delle forniture ICT, Esempi applicativi, Modelli per la qualità delle forniture ICT, Governo dei contratti. Essi si distinguono per finalità specifiche, essendo, rispettivamente, d'uso (orientativi sull'uso delle stesse linee-guida), applicativi (esplicazione delle "migliori pratiche" in materia), operativi (di immediata applicazione nella gestione), di riferimento (riepilogo dei presupposti teorici illustrati). Dei sette, l'ultimo è ancora in fase di realizzazione, quattro sono disponibili sia in formato cartaceo che digitale, i restanti due attualmente solo in formato digitale.

Attraverso i manuali, viene indicato alle Amministrazioni utenti come correlare le forniture ICT alle proprie esigenze specifiche (missione istituzionale), richiedere ai fornitori la qualità adeguata, valutare la qualità offerta, definire la qualità di beni e servizi richiesta, verificare la qualità in concreto ottenuta in sede di esecuzione dei contratti. Le Amministrazioni vengono così stimolate ad effettuare confronti periodici con altre organizzazioni affini (*benchmarking*), oltre al monitoraggio dello stato, qualità e quantità dei beni e servizi forniti.

In relazione alla pratica della gestione, la struttura delle linee-guida segue il ciclo delle forniture, nelle quattro fasi della strategia, appalto, contratto ed esecuzione di quest'ultimo. Con riferimento ai succitati manuali, si comincia con le strategie di acquisizione, propedeutiche alla conclusione di appalti pubblici di forniture e relativi contratti, fino allo svolgimento dei rapporti da questi scaturenti.

Tra le applicazioni concrete, va ricordata l'attività consultiva svolta dallo stesso CNIPA nei confronti della P.A. (nel cui esercizio viene appunto tenuto conto dell'aderenza alle linee

guida dei progetti presentati per il parere dalle Amministrazioni), nonché l'adozione di queste da parte della CONSIP nello svolgimento delle proprie gare di appalto.

7. I riflessi nella materia contrattuale e di disciplina delle opere pubbliche dell'attività di controllo della Corte dei conti.

Anche nel 2005, come negli anni precedenti, la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha assunto deliberazioni, in esito ad indagini che hanno interessato settori ed argomenti di pertinenza della materia in questione (le quali, peraltro, non attengono esclusivamente all'esercizio 2005, oggetto della presente Relazione). Vengono pertanto qui di seguito richiamate delibere riguardanti la realizzazione di opere marittime, l'edilizia penitenziaria, la gestione delle spese in economia di talune Amministrazioni centrali dello Stato e le infrastrutture aeroportuali. La rassegna è completata da due delibere della Sezione di controllo preventivo di legittimità sugli atti delle Amministrazioni dello Stato, l'una attinente alla concessione e locazione di beni immobili dello Stato, l'altra affermante principi di specifico interesse nella materia dei contratti stipulati da Amministrazioni statali.

7.1. La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, con deliberazione n. 3/2005/G del 17 novembre 2004 ha approvato la relazione conclusiva dell'indagine concernente la realizzazione di opere marittime a difesa degli abitati e delle coste.

La relazione, di sicuro interesse per la materia dell'attività contrattuale, riguarda la realizzazione, da parte del Ministero dei lavori pubblici (ora Infrastrutture e trasporti) e del Ministero dell'ambiente delle suddette opere, previste da programmi triennali, anteriori all'emanazione della legge n. 109/1994 sui lavori pubblici.

L'esame compiuto dalla Sezione ha evidenziato vari problemi. Delle 59 opere inizialmente programmate dal Ministero delle infrastrutture e trasporti (ex Lavori pubblici), 14 non risultano iniziate. Ancora più netto il divario tra le opere programmate e quelle effettivamente iniziate per quanto riguarda il Ministero dell'ambiente: solo il 50 per cento delle opere previste hanno visto l'avvio dei lavori.

Altri rilievi concernono il lasso di tempo intercorrente tra progettazione e aggiudicazione dei lavori; delle opere di competenza del Ministero delle infrastrutture e trasporti, l'83 per cento sono state aggiudicate oltre il termine – giudicato fisiologico – di un anno dalla redazione del progetto definitivo, mentre la consegna dei lavori ha avuto luogo in oltre il 50 per cento dei casi dopo sei mesi dall'aggiudicazione ed in più del 10 per cento dopo un anno. Sono stati riscontrati slittamenti dei tempi stabiliti nei rispettivi contratti nei due terzi dei lavori appaltati. Infine,

anche in ordine al collaudo sono emersi elementi negativi : per circa un terzo degli interventi ultimati non risulta intervenuto il collaudo, nonostante i lavori siano conclusi da tempo, mentre nel 15 per cento dei casi si è registrato un ritardo superiore ad un anno.

7.2. La Sezione centrale di controllo sulla gestione con deliberazione n. 15/2005/G in data 1 giugno 2005 ha approvato la relazione sull'edilizia penitenziaria (prevista dal relativo programma pluriennale, approvato con la legge n. 1133/1971 e tuttora in corso), gestito dal Ministero della giustizia e dall'ex Ministero lavori pubblici, ora Infrastrutture e trasporti.

Numerosi i punti critici che la relazione ha messo in evidenza (difficili rapporti con gli enti locali per individuazione delle aree e realizzazione delle opere, lacune programmatorie e progettuali, conflittualità con le imprese durante l'esecuzione dei lavori).

In particolare, l'attività di programmazione appare pregiudicata dalla pratica di adattare quest'ultima ai fondi già stanziati, e non viceversa, nonché dalle difficoltà dovute alla necessità di coordinare due Amministrazioni (Giustizia ed Infrastrutture) con un approccio alquanto diverso, l'una decisa ad attuare comunque le proprie scelte, l'altra più attenta ai profili finanziari. Tutto ciò si è riverberato sulla fase realizzativa, cosicché il bilancio finale non è soddisfacente, né risulta migliorato dall'approvazione di un programma straordinario triennale(legge n. 887/1984), che avrebbe dovuto essere realizzato dall'ex Ministero lavori pubblici: in un periodo pari a cinque volte quello previsto è stata portata a termine meno della metà delle opere originariamente programmate. Un altro problema è rappresentato dall'abnorme incidenza delle perizie di variante. Da ultimo, la Corte osserva come i più recenti sviluppi normativi consentano, in prospettiva, l'applicazione nel settore dell'edilizia penitenziaria di strumenti innovativi, quali l'appalto dei servizi di leasing immobiliare.

7.3. Con deliberazione n. 21/2005/G del 22 giugno 2005, la Sezione centrale di controllo sulla gestione ha approvato la relazione sulla gestione delle spese in economia per beni e servizi nel Ministero del lavoro e delle politiche sociali e nel Ministero dei beni e attività culturali. Obiettivo dell'indagine era la verifica dell'impatto delle disposizioni contenute nella legge n. 289/2002 (e successivi sviluppi normativi) sulla gestione delle spese in economia delle suddette Amministrazioni nell'ultimo triennio, raffrontata con la spesa attuata mediante procedure differenti.

Le risultanze dell'indagine consentono di concludere che il sistema centralizzato degli acquisti di beni e servizi, introdotto per le Amministrazioni pubbliche dalle norme succedutesi negli ultimi anni, può ormai considerarsi una realtà consolidata. L'implementazione di tale

sistema – attraverso la stipula delle convenzioni CONSIP – appare funzionale , in generale, al contenimento della spesa, ma anche allo snellimento delle, spesso macchinose, procedure. Tuttavia, i vantaggi del sistema stesso, evidenti per le acquisizioni su larga scala, si riducono per quelle di valore medio-basso, dove per contro si manifestano vari problemi (rigidità nel rapporto con i fornitori, rapporto qualità-prezzo non sempre soddisfacente, tempi lunghi di consegna). Per questo, appaiono ineliminabili, ed anzi utili, le "tradizionali" procedure di spesa, ed in particolare la spesa in economia, le cui peculiari caratteristiche la rendono specificamente idonea, proprio nei casi in cui il sistema centralizzato non sembra offrire soluzioni adeguate.

7.4. La deliberazione n. 24/2005/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione in data 12 ottobre 2005 ha approvato la relazione concernente la realizzazione delle infrastrutture aeroportuali. L'indagine relativa riguarda la gestione delle risorse stanziate a tal fine dalle leggi nn. 135/1997 e 166/2002, nonché di quelle trasferite dal bilancio statale alle nuove società di gestione aeroportuale, per il tramite dell'Ente nazionale per l'aviazione civile (ENAC). I suddetti provvedimenti normativi hanno stanziato tra il 1997 ed il 2003 circa 740 milioni di euro, per interventi programmati in quaranta aeroporti. Peraltro, alla data dell'indagine i relativi lavori risultavano iniziati solo in diciannove di essi. Su tali ritardi hanno pesato, in fase di programmazione, difficoltà di coordinamento tra l'ex Ministero dei trasporti (ora Ministero delle infrastrutture e trasporti) e l'ENAC.

D'altra parte, la revisione della programmazione iniziale dovuta a varie esigenze sopravvenute, tra cui quelle di maggior sicurezza derivanti dagli eventi verificatisi a New York nel 2001, ha comportato il definanziamento delle somme assegnate ad alcuni aeroporti.

Tuttavia, si rileva in taluni casi la preferenza per la realizzazione di opere di utilità commerciale piuttosto che di quelle a carattere manutentivo, che invece il legislatore intendeva privilegiare. Altro aspetto è quello della ritardata trasformazione delle società di gestione aeroportuale secondo modelli privatistici, come previsto dalla legislazione dei primi anni '90. Questo ha comportato il mantenimento di gestioni parziali, affidate a società che rivestono in modo limitato i caratteri previsti dalla suddetta normativa, consolidando situazioni di fatto.

7.5. Vanno altresì richiamate due deliberazioni assunte dalla Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato. La prima (deliberazione n. 1/2006/P del 15 dicembre 2005) ha riguardato il d.P.R. in data 13 settembre 2005, emanato in attuazione della legge n. 448/1998 e concernente l'assegnazione in concessione, anche

gratuitamente, o in locazione, anche a canone ridotto, di beni immobili statali (già ricordato in altra parte della Relazione).

Riguardo tale provvedimento, l'Ufficio di controllo aveva rilevato che lo stesso stabiliva come i soggetti i quali già godessero di agevolazioni fiscali o contributive o altri benefici non potessero accedere alle suddette, specifiche agevolazioni riguardanti appunto la concessione o la locazione di immobili statali. Veniva così a configurarsi un'esclusione generalizzata, non prevista in alcun modo dalla menzionata legge n. 448/1998, di cui il regolamento in esame costituiva attuazione.

La Sezione confermava tale orientamento, osservando che la legge n. 448/1998 era volta alla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, rendendone maggiormente efficiente l'utilizzo ; pertanto, il regolamento in questione doveva precisare le modalità di assegnazione a condizioni di favore degli immobili, per i quali non sussistesse la possibilità di un'utilizzazione più redditizia. A tal fine, la ripetuta legge stabiliva i principi cui doveva uniformarsi la condotta delle Amministrazioni (autorizzazione della concessione o della locazione da parte del Ministro competente, utilizzazione degli immobili per fini di interesse pubblico o di particolare rilevanza sociale, individuazione esatta della tipologia di beni per cui si rendesse necessaria la suddetta autorizzazione, revoca della concessione o risoluzione del contratto di locazione in caso di violazione delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione). Tutto ciò, peraltro, non postulava affatto l'esclusione dai benefici in oggetto di soggetti i quali già godessero, ad altro titolo, di agevolazioni fiscali o contributive. Conclusivamente, il regolamento in parola veniva registrato, con esclusione della norma di cui sopra.

L'altra delibera della Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato (deliberazione n. 8/2005/P del 12 maggio 2005) concerne un contratto di fornitura di servizi stipulato dal Ministero dell'ambiente con un'impresa, relativo alla ristampa di un quantitativo di *CD Rom* di divulgazione delle attività del Ministero stesso, al quale è stato rifiutato il visto. La Sezione ha infatti ritenuto non conforme a legge il ricorso alla trattativa privata, motivato dall'affermazione che l'impresa aveva già in precedenza realizzato il suddetto *CD Rom*, acquisendone pertanto il diritto di autore, di guisa che si rendeva nella specie applicabile una specifica deroga alle ordinarie procedure di scelta del contraente previste dal d.lgs. n. 358/1992, giustificata dall'esigenza di protezione dei diritti di esclusiva.

La Sezione richiamava al riguardo l'art. 11 della legge n. 633/1941, secondo cui alle Amministrazioni dello Stato spetta il diritto di autore sulle opere create e pubblicate sotto il loro nome ed a loro conto e spese, concludendo quindi per l'illegittimità del comportamento

dell'Amministrazione, la quale avrebbe nella specie dovuto seguire, secondo il citato d.lgs. n. 358/1992, una diversa procedura di scelta del contraente .

8. Aspetti emergenti dalle attribuzioni delle autorità indipendenti.

Si fa riferimento in questa sede all'attività dell'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato e dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, le quali – tra gli enti di tale natura, la cui azione di garanzia assicura in generale, in settori delicati e di rilevante interesse economico, una vigilanza neutrale – operano in settori di immediato interesse per la materia .

8.1. L'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Di grande rilievo, per i suoi cospicui riflessi sull'attività contrattuale pubblica, appare il ruolo dell'Autorità. Ciò è confermato dall'importante Segnalazione n. AS336 del marzo 2006 (emanata congiuntamente all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici), attinente alle modalità di affidamento di lavori nell'ambito di concessioni pubbliche.

La segnalazione rappresenta l'esito di una verifica attuata dalle due Autorità sugli effetti di talune norme contenute nella legge n. 109/1994, e sul rispetto delle stesse da parte dei relativi destinatari, con particolare riferimento all'entità dei lavori realizzati al di fuori del ricorso a procedure di gara ad evidenza pubblica.

Secondo i principi generali dettati dalla legge n. 109/1994, l'attività amministrativa in materia di opere e lavori pubblici deve ispirarsi al rispetto del diritto comunitario e della libera concorrenza tra gli operatori, dal che discende la prescrizione dell'affidamento di tali lavori mediante appalto o concessione, seguendo le procedure di gara previste. In applicazione di questi principi, la stessa legge dispone che le Amministrazioni aggiudicatrici possano imporre ai concessionari di affidare a terzi appalti corrispondenti alla percentuale minima del 30 per cento del valore globale della concessione ; in particolare, per le concessioni assentite prima del giugno 2002, o rinnovate o prorogate ai sensi della legislazione vigente, i concessionari sono tenuti ad appaltare a terzi una percentuale minima del 40 per cento dei lavori (le medesime percentuali sono ora riprese nel d.lgs. n. 163 del 12 aprile 2006, abrogativo della legge n. 109/1994, richiamato in altra parte della Relazione).

Si tratta, evidentemente, di disposizioni finalizzate da un lato a consentire alle piccole e medie imprese dell'area in cui vengono realizzati i lavori di partecipare alla realizzazione delle opere, dall'altro a garantire comunque che un livello minimo di lavori vengano aggiudicati a seguito di un confronto concorrenziale.

Le specifiche norme riguardanti le concessioni assentite anteriormente al giugno 2002 si giustificano poi – come ricordano le Autorità – per il fatto che la gran parte di queste, per lo più relative al settore autostradale e risalenti alla metà del '900, è stata assentita mediante trattativa privata, con proroga alla scadenza per mezzo di apposite leggi.

Su tali presupposti, si è proceduto ad una verifica di mercato su un campione significativo di soggetti presenti nella banca dati dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (tra cui aziende speciali e consorzi previsti dalla legislazione vigente e società a capitale pubblico), concessionari di lavori pubblici. Sono state richieste informazioni sul numero ed ammontare degli appalti di lavori di importo superiore ad un milione di euro, dal 1999, per definire le modalità di scelta dei concessionari dei lavori pubblici, ed in particolare l'incidenza dei lavori riferibili a concessioni assentite senza il ricorso a procedure ad evidenza pubblica.

Un primo importante risultato emerso dalla verifica è che ben l'80 per cento dei casi ha visto l'affidamento delle concessioni a trattativa privata, ed il restante 20 per cento mediante licitazione privata. L'importo dei lavori riferibili a concessioni assentite senza ricorrere a procedura di evidenza pubblica ammonta a 8,4 miliardi di euro, pari all'80 per cento dell'importo complessivo dei lavori nel periodo in esame (11 miliardi di euro), dato ancor più significativo atteso che il campione considerato comprendeva praticamente tutti i concessionari di lavori pubblici che hanno effettuato lavori di importo superiore ad un milione di euro.

Uno specifico problema emerso è poi quello dell'affidamento di lavori, da parte dei concessionari, ad imprese controllate. Sono stati accertati numerosi casi di violazione della misura massima di affidamento, fino a comprendere addirittura la totalità dei lavori. Il fenomeno appare particolarmente rilevante nei casi in cui la concessione stessa sia stata affidata a trattativa privata, nei quali la realizzazione dei lavori avviene dunque in totale assenza di procedure ad evidenza pubblica, sia a monte che a valle. Risulta dalla verifica che sul ricordato importo di 8,4 miliardi di euro, riferito ai lavori affidati in assenza di gara, i lavori a loro volta affidati ad imprese controllate ammontano a 2,6 miliardi di euro, pari al 31 per cento del totale. Ancora più eclatanti i dati relativi alle concessioni autostradali, dove, a fronte di un importo totale dei lavori di 7,5 miliardi di euro, il 34 per cento è stato affidato ad imprese proprie o controllate.

In conclusione, le Autorità – osservando come i risultati delle rilevazioni indichino un'oggettiva limitazione della libera concorrenza – auspicano che le percentuali minime di lavori da affidare a terzi da parte dei concessionari, mediante procedure ad evidenza pubblica, siano elevate rispetto alle attuali, raccomandando in ogni caso agli stessi di ricorrere comunque nella maggior misura possibile a tali procedure.

8.2. L'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.

Per quanto più specificamente concerne l'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, va anzitutto osservato, come il ricordato d.lgs. n. 163 del 12 aprile 2006 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture) ne abbia ulteriormente potenziato le funzioni (come si rileva anche dalla nuova denominazione: "Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture", che ne rimarca l'accresciuto ruolo).

Alla stregua del suddetto provvedimento normativo infatti sono state attribuite all'Autorità le seguenti nuove competenze:

- la vigilanza sulla legittimità effettiva, nei singoli casi, della sottrazione alle regole generali di contratti qualificati come relativi ai settori "esclusi" secondo la normativa comunitaria, nonché sul rispetto da parte di questi ultimi dei principi comunque per gli stessi dettati dal citato decreto legislativo;
- il potere di formulare all'indirizzo del Governo proposte circa le opportune modifiche da apportare alla legislazione in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture;
- nell'ambito della vigilanza sul sistema di qualificazione, il potere di annullamento, o sospensione cautelativa, delle attestazioni rilasciate in difetto dei presupposti stabiliti dalle norme vigenti ;
- su iniziativa della stazione appaltante e di una o più delle altre parti, la formulazione di pareri non vincolanti su questioni insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara, eventualmente prospettando ipotesi di soluzione.

8.3. Vengono di seguito riportate alcune delle determinazioni assunte dall'Autorità nel corso del 2005, che appaiono di rilievo in relazione alla materia dell'attività contrattuale. La determinazione n. 2 del 2 marzo 2005 si è occupata dell'istituto della "consegna dei lavori sotto riserva di legge", avendo constatato il frequente ricorso ad esso da parte delle stazioni appaltanti, cui spesso fanno seguito la sospensione dei lavori, e ritardi significativi nella stipulazione dei contratti.

Rileva l'Autorità che d'ordinario la consegna dei lavori deve avvenire entro 45 giorni dalla stipulazione del contratto di appalto (art. 129 comma 2 d.P.R. n. 554/1999). Quando, tuttavia, esistano ragioni particolari di urgenza, la stessa norma citata, al comma 1, prevede che il responsabile del procedimento autorizzi il direttore dei lavori alla consegna subito dopo l'aggiudicazione definitiva e prima della stipulazione del contratto. Successivamente alla

consegna, può accadere che il contratto sia regolarmente stipulato nei termini normativamente previsti, ma anche che tali termini decorrano inutilmente (nel qual caso, se ciò sia dipeso dall'Amministrazione, l'appaltatore può recedere dal contratto), ovvero che si verifichino circostanze tali da imporre all'Amministrazione di non procedere alla stipula del contratto.

Tutto ciò indica chiaramente il carattere di eccezionalità dell'istituto in oggetto, sicché l'Autorità rimarca al riguardo (anche in base alla giurisprudenza sul punto) come la suddetta urgenza debba nella specie originare da cause impreviste ed imprevedibili ed avere carattere cogente ed obiettivo, e pertanto non derivare da comportamenti negligenti e/o omissivi. In ogni caso, la stessa *ratio* dell'istituto lo rende inconciliabile con la sospensione dei lavori, a sua volta prevista dall'art. 133 del citato d.P.R.. Quindi, qualora circostanze eccezionali, oltre che imprevedibili, impongano comunque di procedere alla sospensione in presenza della consegna anticipata, il responsabile del procedimento dovrà attenersi ancor più scrupolosamente alle disposizioni all'uopo dettate dal d.P.R. n. 554/1999, indicando dettagliatamente tali circostanze e motivando la loro non-imputabilità alla stazione appaltante.

8.4. La Determinazione n. 5 del 9 giugno 2005 concerne la prassi, spesso seguita , di suddividere gli appalti in più parti ("lotti" o "stralci"), da affidare separatamente. Al riguardo, già il regolamento sulla contabilità generale dello Stato (r.d. 23 maggio 1924, n. 827) aveva stabilito il principio generale secondo cui il frazionamento degli appalti pubblici doveva ritenersi una modalità di realizzazione da utilizzare solo in casi eccezionali, pur consentendo, se più vantaggioso per l'Amministrazione, di appaltare i lavori per lotti. Questa impostazione è stata sostanzialmente ripresa dalla legge n. 109/1994, che consente la suddivisione in lotti, a condizione che già esista almeno il progetto preliminare dell'intera opera e la quantificazione delle risorse finanziarie necessarie. Inoltre, è richiesto che i singoli lotti siano "funzionali", cioè tali da assicurare funzionalità e fruibilità alla parte di opera realizzata, indipendentemente dalla realizzazione delle altre parti; la funzionalità dei lotti deve essere certificata dal responsabile del procedimento.

Dalle rilevazioni dell'Autorità emerge tuttavia che spesso questi principi non vengono correttamente seguiti dalle stazioni appaltanti, con artificiosi frazionamenti degli appalti, la cui conseguenza è la sottrazione degli stessi a più rigorose procedure di affidamento, le quali dovrebbero essere invece seguite in caso di considerazione del valore complessivo dell'opera. Peraltro, la suddivisione in lotti, se da un lato può in linea di massima consentire un più rapido completamento dell'opera, dall'altro presenta i notevoli inconvenienti della pluralità di contratti,

del possibile incremento dei costi complessivi e del frazionamento delle responsabilità contrattuali.

In conclusione, deve ritenersi che:

- l'esecuzione di un'opera può essere frazionata solo se i lavori oggetto di ciascun appalto sono comunque immediatamente fruibili per gli scopi e funzioni che l'opera deve assolvere ;
- le stazioni appaltanti, in merito alla frazionabilità degli appalti, devono operare una corretta pianificazione degli interventi e certificare la funzionalità, fruibilità e fattibilità di ciascun lotto.

8.5. La determinazione n. 7 del 13 ottobre 2005 fornisce indicazioni, in materia di qualificazione delle imprese nella categoria OG 12, per l'interpretazione uniforme dei criteri da adottare per il rilascio dei certificati di esecuzione lavori e delle attestazioni.

La suddetta categoria individua in particolare tutte le lavorazioni che concorrono a realizzare opere ed impianti di bonifica e protezione ambientale. Risulta tuttavia che a tali lavorazioni concorrono di frequente attività attinenti al trattamento dei rifiuti, termine in cui sono ricomprese tanto attività qualificabili come "lavori" che attività riconducibili ai "servizi". Le stazioni appaltanti, pertanto, affidano correttamente le suddette attività mediante appalti misti, dove, secondo i casi, prevalgono i lavori o i servizi.

Pertanto, l'Autorità è giunta alle seguenti conclusioni:

- nel caso di appalti misti aventi ad oggetto il trattamento dei rifiuti, le stazioni appaltanti devono indicare chiaramente nel bando di gara attività ed importi relativi sia ai servizi che ai lavori;
- i certificati di esecuzione lavori di cui all'art. 22 comma 7 d.P.R. n. 34/2000 devono essere rilasciati specificando le attività eseguite ed i relativi importi, con ulteriore indicazione della categoria di riferimento per quanto riguarda i lavori;
- nell'ambito del rilascio di attestazioni di qualificazione, le Società Organi di Attestazione (SOA) dovranno prendere in considerazione le attività e gli importi riferibili alla sola esecuzione di lavori.